

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**La igualdad de género en la evaluación de la ayuda
al desarrollo**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Julia Espinosa Fajardo

Directora:

María Bustelo Ruesta

Madrid, 2011

ISBN: 978-84-694-7633-8

© Julia Espinosa Fajardo, 2011

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



**LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA
AL DESARROLLO: LOS CASOS DE LA COOPERACIÓN OFICIAL
BRITÁNICA, SUECA Y ESPAÑOLA**

AUTORA

Julia Espinosa Fajardo

DIRECTORA

María Bustelo Ruesta

Madrid, 2011

A mi madre y a mi padre, por su amor por el conocimiento
y su apuesta diaria por la solidaridad y la cooperación.

A Javi, compañero de vida.

AGRADECIMIENTOS

La presente tesis doctoral constituye un proceso de investigación en el que han participado, de un modo u otro, numerosas personas. Sin su apoyo y sus ánimos esta investigación no habría sido posible y así quiero dejar constancia.

En primer lugar, quiero dar las gracias a mi directora de tesis, María Bustelo, porque desde que nos conocimos en 2002 me ha animado siempre a investigar. Le agradezco, de todo corazón, haber compartido conmigo sus conocimientos sobre evaluación y género así como su apoyo y motivación constante durante todo el proceso doctoral. Ella es una de las principales responsables de que esta tesis, iniciada en 2005, se encuentre ya finalizada.

Por otra parte, siento que esta investigación es también fruto del Magíster de Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid en cuya primera edición, en formato de experto universitario, tuve el placer de participar. Los aprendizajes de aquel curso y los posteriores debates en el seno de su grupo de tutoras y tutores han sido fundamentales para el desarrollo de esta investigación. Mención especial merece su codirector, Juan Andrés Ligero, a quien le agradezco sus aportaciones a esta tesis doctoral y, especialmente, sus recomendaciones sobre cómo hacer de la evaluación un ejercicio útil.

Asimismo, esta investigación se nutre del trabajo colectivo realizado en materia de evaluación con Cruz Roja Española desde 2003. En estas fechas realicé mi primera evaluación, la evaluación del “Programa de construcción de vivienda progresiva en el departamento de San Vicente” que Cruz Roja había implementado en El Salvador tras los terremotos de 2001. Ya en aquellos momentos nació la idea de integrar la perspectiva de género de forma transversal en todo el proceso evaluativo y agradezco a Javier Fernández y Pablo Navajo, de Cruz Roja Española, su acuerdo en incorporar esta perspectiva y los debates posteriores sobre evaluación. Fue una experiencia francamente interesante a partir de la cual tuvimos la posibilidad de diseñar el curso de Especialista en Evaluación de Proyectos de Desarrollo que desde 2005 venimos desarrollando en la Universitat Oberta de Catalunya.

Debo subrayar también aquí que esta tesis doctoral no habría sido posible sin la colaboración desinteresada de todas las personas entrevistadas. Sus conocimientos sobre la praxis evaluativa me han resultado clave para comprender mejor su funcionamiento y por qué determinados contenidos se incorporan y otros se evaporan en el desarrollo de las evaluaciones. En concreto, mis agradecimientos se dirigen a Cecilia Rocha, Iván Touza, Nava San Miguel, Carlos Rodríguez Ariza, Laura González, Elisa Nieto y Belén Sanz, en el caso de

la cooperación española; a Nick York, Lina Payne, Mark Herbert y Liz Ramage, en la cooperación británica; y a Joakim Molander, Susanne Wadstein, Gunilla Törnqvist, Carolina Johansson Wennerholm y Pia Karlsson, en la cooperación sueca. He de destacar, igualmente, los importantes aprendizajes sobre género y evaluación que obtuve en mis entrevistas con Clara Murguialday, Britha Mikkelsen, Barbro Svedberg y Catherine Gaynor. Su experiencia me ayudó a comprender, en mayor medida, los retos existentes en relación a la incorporación de la perspectiva de género en evaluación.

Por otro lado, quiero reconocer el apoyo recibido por Rosa Castizo, Richard Longhurst, John Murray, Anna Andersson y Sonia Franco. Todas estas personas han contribuido a esta tesis facilitando el contacto con las personas a entrevistar y/o proporcionando información específica sobre las cooperaciones analizadas y su práctica evaluativa.

A Manolo Caro, Belén Sotillos, José Ramón Sogorb, Esther Márquez, Raquel Vélez, Nacho Martínez, Mar Correa, Ramón Crespo y María Luisa Jiménez quiero agradecerles su lectura y sus valiosas aportaciones a los capítulos de esta tesis. Gracias por dedicar parte de vuestro tiempo a esta investigación y hacerla un poquito vuestra.

De igual modo, quiero poner de manifiesto que esta tesis no habría visto la luz sin el apoyo y los ánimos de mis compañeras y compañeros de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo –Paco Serrano, Alexia Puch, Alejandro López, Chari Durán, Alejandro Duarte, Begoña Gallardo, Raquel Santos, Eva Sánchez y Fran Carrellán– y del Instituto Complutense de Estudios Internacionales –Anabel Garrido, Julia Schuenemann, Olga Cerqueira y Yedra García–. Muchas gracias, en especial, a mis amigas y amigos de Madrid –Jimena Navarrete, Héctor del Castillo, Mariví Menéndez, Ana Belén García, Javier Villanueva, Raúl Rodríguez, Arancha Lozano y Carlos Castedo– por su invaluable contribución a esta investigación y por tantas tantos buenos momentos compartidos.

Agradezco también a mi familia extensa su apoyo incondicional. Gracias por animarme a hacer lo que quería y por estar allí siempre que os he necesitado. Carmela, Lola y Dolores, con sus guisos y su energía, han contribuido a que esta tesis llegue a su fin. José Manuel y Pablo han sido una ayuda fundamental en la transcripción de las entrevistas y espero que hagan suya la lucha por la igualdad de género. Nines, con su sonrisa, me ha dejado siempre clara la necesidad de pensar en desigualdades múltiples y que hemos de mirar potencialidades más que discapacidades.

Gracias, muy especialmente, a Javier a quien considero coautor de esta tesis. Sin su amor no habría sacado las energías necesarias para abordar tremenda empresa.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

PARTE I: GÉNERO, EVALUACIÓN Y POLÍTICAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

CAPÍTULO 1: La igualdad de género en las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo

CAPÍTULO 2: La evaluación de programas y políticas de cooperación. Desarrollo y desafíos

CAPÍTULO 3: Género y evaluación de la ayuda

PARTE II: LA META-EVALUACIÓN: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

CAPÍTULO 4: La metaevaluación. Estándares internacionales y criterios específicos de la investigación

PARTE III: LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE REINO UNIDO, SUECIA Y ESPAÑA

CAPÍTULO 5: La igualdad de género en la evaluación de la ayuda británica

CAPÍTULO 6: La igualdad de género en la evaluación de la ayuda sueca

CAPÍTULO 7: La igualdad de género en la evaluación de la ayuda española

PARTE IV: CONCLUSIONES

CAPÍTULO 8: La incorporación de los contenidos de género en evaluación. Conclusiones, recomendaciones y futuras líneas de investigación

ÍNDICE

Siglas y acrónimos.....	1
-------------------------	---

INTRODUCCIÓN

I. Fundamentación	3
II. Objeto	5
III. Marco teórico.....	6
IV. Objetivos, preguntas e hipótesis de investigación.....	8
V. Metodología.....	10
VI. Limitaciones de la investigación	14
VII. Plan de exposición.....	18

PARTE I: GÉNERO, EVALUACIÓN Y POLÍTICAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

CAPÍTULO 1. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	23
---	----

Introducción	23
1.1. El análisis de las políticas públicas	25
1.1.1. Características del análisis de políticas públicas.....	25
1.1.2. El ciclo de las políticas públicas como marco de referencia	26
1.2. La igualdad de género en las políticas públicas.....	30
1.2.1. La Ciencia Política, ¿una ciencia neutral al género?.....	30
1.2.2. Las cuestiones de género en el análisis de las políticas públicas	34
1.2.2.1. La definición la desigualdad de género como problema público.....	35

1.2.2.2.	La voz en la delimitación de la agenda política de género	38
1.2.2.3.	La interseccionalidad	39
1.3.	Las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo. Evolución y características actuales	42
1.4.	Mujeres y género en las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo	48
1.4.1.	La diversidad de definiciones de la desigualdad de género en las políticas de desarrollo	49
1.4.2.	Distintas definiciones de la desigualdad, diferentes políticas de cooperación	59
1.4.3.	La evaporación del discurso de género en la implementación de las políticas	68
	A modo de conclusión	74

CAPÍTULO 2. LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE COOPERACIÓN. DESARROLLO Y DESAFÍOS		76
	Introducción	76
2.1.	La evaluación en el análisis de las políticas públicas	78
2.2.	La evaluación como proceso político	80
2.3.	La evaluación de programas y políticas públicas	83
2.3.1.	Etapas de la medición	84
2.3.2.	Etapas de la descripción	85
2.3.3.	Etapas del enjuiciamiento	87
2.3.4.	Etapas de la interpretación	88
2.3.5.	Etapas de la pluralidad metodológica	91
2.4.	La evaluación en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo	96
2.4.1.	Definición de la evaluación en cooperación internacional	96
2.4.2.	Orígenes, aportaciones teórico-metodológicas y práctica evaluativa	100
2.4.2.1.	Desarrollos tempranos	102
2.4.2.2.	Explosión de interés	107
2.4.2.3.	La evaluación en la encrucijada	112
	A modo de conclusión	122

CAPÍTULO 3. GÉNERO Y EVALUACIÓN DE LA AYUDA.....	124
Introducción	124
3.1. Las cuestiones de género en la evaluación de políticas de desarrollo	126
3.2. El “enfoque med” en evaluación. Uso e implicaciones prácticas	130
3.3. Características de la evaluación con “enfoque ged” o evaluación sensible al género.....	133
3.3.1. Las cuestiones de género en la definición de la evaluación	136
3.3.2. Criterios y preguntas de evaluación sensibles al género	141
3.3.3. Indicadores sensibles al género	146
3.3.4. Aproximaciones metodológicas y herramientas del “análisis de género”	148
3.3.5. El informe de evaluación, su difusión y su uso.....	151
3.4. La evaluación de impacto de género como tipo específico de evaluación sensible al género.....	153
3.5. Retos a la incorporación de la perspectiva de género en evaluación	156
A modo de conclusión	159

PARTE II: LA META EVALUACIÓN. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

CAPÍTULO 4. LA META EVALUACIÓN. ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y CRITERIOS ESPECÍFICOS DE LA INVESTIGACIÓN	161
Introducción	161
4.1. La metaevaluación como metodología de investigación.....	163
4.1.1. Definición y características de la metaevaluación	163
4.1.2. Criterios internacionales de metaevaluación	166
4.2. La metaevaluación de la incorporación de la perspectiva de género en la política y práctica evaluativa	175
4.2.1. El estudio de la política y la práctica evaluativa en cooperación internacional 175	
4.2.2. Elecciones metodológicas.....	177

4.2.3.	Criterios para el análisis de la integración del enfoque de género en evaluación	182
4.2.3.1.	Los contenidos de género en la definición y gestión de la evaluación.....	183
4.2.3.2.	La perspectiva de género en los procesos evaluativos	185
	A modo de conclusión	192

PARTE III: LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE REINO UNIDO, SUECIA Y ESPAÑA

CAPÍTULO 5. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA BRITÁNICA.....193

	Introducción	193
5.1.	La política británica de cooperación para el desarrollo y la igualdad de género....	195
5.1.1.	Características de la política británica de cooperación para el desarrollo	195
5.1.2.	La igualdad de género en la política de cooperación británica	197
5.2.	Avances y retos en la evaluación de la ayuda oficial británica	202
5.3.	La igualdad de género en la política y en el departamento de evaluación	207
5.4.	Las evaluaciones de género en evd	216
5.4.1.	Características generales de las evaluaciones de género	218
5.4.2.	Función y finalidad de las evaluaciones	221
5.4.3.	Criterios y preguntas de evaluación	222
5.4.4.	Indicadores de género	233
5.4.5.	Metodología y técnicas de recogida de información.....	235
5.4.6.	Difusión y uso de la evaluación	240
	A modo de conclusión	242

CAPÍTULO 6. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA SUECA246

	INTRODUCCIÓN	246
--	--------------------	-----

6.1.	LA POLÍTICA SUECA DE DESARROLLO INTERNACIONAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO	248
6.1.1.	Características de la política sueca de desarrollo internacional	248
6.1.2.	La igualdad de género como prioridad política sueca	250
6.2.	AVANCES Y RETOS EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA OFICIAL SUECA	255
6.3.	LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA Y LAS UNIDADES DE EVALUACIÓN	261
6.4.	LAS EVALUACIONES DE GÉNERO DE UTV Y SADEV	267
6.4.1.	Características generales de las evaluaciones de género	270
6.4.2.	Función y finalidad de las evaluaciones	272
6.4.3.	Criterios y preguntas de evaluación	274
6.4.4.	Indicadores de género	283
6.4.5.	Metodología y técnicas de recogida de información	285
6.4.6.	Difusión y uso de la evaluación	291
	A MODO DE CONCLUSIÓN	295
	CAPÍTULO 7. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA ESPAÑOLA	298
	Introducción	298
7.1.	La política española de cooperación para el desarrollo y la igualdad de género	300
7.1.1.	Características de la política española de cooperación para el desarrollo	300
7.1.2.	La igualdad de género en la política de cooperación española	302
7.2.	Avances y retos en la evaluación de la ayuda oficial española	309
7.3.	La igualdad de género en la política y en las unidades centrales de evaluación	316
7.4.	La incorporación de la perspectiva de género en la práctica evaluativa española ..	323
7.4.1.	Características generales de las evaluaciones de la cooperación española	324
7.4.2.	El equipo de evaluación	326
7.4.3.	Función y ejes de análisis de la evaluación	329
7.4.4.	La metodología evaluativa	335

7.4.5.	Los contenidos de género en los resultados, conclusiones y recomendaciones	336
7.4.6.	Difusión y uso de la evaluación	345
7.4.7.	Límites a la incorporación de la perspectiva de género	346
	A modo de conclusión	349

PARTE IV: CONCLUSIONES

CAPÍTULO 8. LA INCORPORACIÓN DE LOS CONTENIDOS DE GÉNERO EN EVALUACIÓN. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	352
---	-----

8.1. GÉNERO, DESARROLLO Y EVALUACIÓN. ALGUNOS APORTES DESDE LOS ESTUDIOS TEÓRICOS Y EMPÍRICOS	354
---	-----

Aportaciones feministas a la Ciencia Política y al análisis de las políticas públicas, elementos clave para la evaluación.....	354
--	-----

Unas políticas de cooperación internacional poco cosmopolitas y unas directrices en materia de igualdad de género poco estratégicas	355
---	-----

La evaporación del enfoque de género en la política y práctica del desarrollo.....	356
--	-----

La evaluación de la ayuda en la encrucijada	358
---	-----

La evaluación sensible al género: implicaciones del enfoque de género en el desarrollo de las evaluaciones	360
--	-----

Desafíos en la incorporación de la perspectiva de género en evaluación	362
--	-----

8.2. EXPERIENCIAS EN GÉNERO Y EVALUACIÓN. POLÍTICAS, PROCEDIMIENTOS Y PRÁCTICAS EN REINO UNIDO, SUECIA Y ESPAÑA	364
---	-----

Tres cooperaciones a dos velocidades en políticas de desarrollo y género	364
--	-----

Impulsos y desafíos de la evaluación de la ayuda británica, sueca y española	367
--	-----

La igualdad de género en la política y gestión de la evaluación de la ayuda en Reino Unido, Suecia y España. Puntos fuertes y débiles	370
---	-----

Principales aprendizajes de las evaluaciones de género de Reino Unido y Suecia.	374
--	-----

• Influencia del contexto internacional y nacional	374
--	-----

• Diferentes comprensiones de la desigualdad y similar abordaje metodológico	375
--	-----

• Alta difusión e importante impacto.....	378
• Aportes para el desarrollo de futuras evaluaciones.....	380
Pasos lentos en la incorporación de los contenidos de género en la evaluación de la ayuda española.....	382
Factores críticos en la incorporación de la perspectiva de género en la evaluación española.....	385
8.3. RECOMENDACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	387
Recomendaciones	387
• Sobre el enfoque de género en la evaluación de la ayuda	387
• Sobre la integración de la perspectiva de género en la práctica evaluativa de los donantes	388
Futuras líneas de investigación.....	389
BIBLIOGRAFÍA.....	392
PÁGINAS WEB.....	415
DOCUMENTACIÓN CONSULTADA.....	417
Cooperación oficial británica	417
Cooperación oficial sueca	420
Cooperación oficial española	423
ANEXOS	426
Anexo I. Matriz de metaevaluación.....	426
Anexo II. Entrevistas	437
Anexo III. Comparación entre la Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo del Milenio	439
Anexo IV. Principales marcos de “análisis de género”	440

Anexo V. Recursos y producción de las unidades centrales de evaluación.....	441
Anexo VI. Las evaluaciones de género de la cooperación británica (2000-2010).....	442
Anexo VII. Las evaluaciones de género de la cooperación sueca (2000-2010)	445
Anexo VIII. Las evaluaciones de la cooperación española (2000-2010)	447

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS

Capítulo 1

Gráfico 1. 1. Etapas de una política pública	29
Tabla 1. 1. Proyectos y enfoques en teoría política feminista	33
Tabla 1. 2. Políticas públicas en materia de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la cooperación para el desarrollo	67

Capítulo 2

Gráfico 2. 1. El proceso evaluativo. Fases y componentes políticos	81
Tabla 2. 1. Las cinco etapas de la evaluación de programas	94
Tabla 2. 2. Tipos de evaluación según su propósito.....	97
Tabla 2. 3. Tipos de evaluación según su ubicación temporal.....	97
Tabla 2. 4. Tipos de evaluación según su objeto.....	98
Tabla 2. 5. Tipos de evaluación según su agente evaluador	98
Tabla 2. 6. Características de la evaluación instrumental.....	104
Tabla 2. 7. Características clásicas de la evaluación participativa	115
Tabla 2. 8. Momentos en la evaluación en el marco de la cooperación internacional	121

Capítulo 3

Cuadro 3.1. Dimensiones clave en el “análisis de género”	136
Cuadro 3. 2. Preguntas de evaluación con enfoque de género.....	145
Gráfico 3. 1. La perspectiva de género en el proceso evaluativo.....	135
Gráfico 3. 2. Tipos de cambio en las relaciones de género	140

Tabla 3. 1. Algunos indicadores de género.....	148
Tabla 3. 2. Herramientas del “análisis de género”	149
Tabla 3. 3. Tipos de evaluación de impacto de género.....	154

Capítulo 4

Tabla 4. 1. Estándares de la <i>Joint Committee on Standards for Educational Evaluation</i>	167
Tabla 4. 2 Estándares de calidad de las evaluaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo	169
Tabla 4. 3. Estándares de evaluación en el Sistema de Naciones Unidas	171

Capítulo 5

Cuadro 5. 1. Áreas de acción para el mainstreaming de género del “ <i>Gender Equality Action Plan 2007-2009</i> ” (DFID, 2007)	200
Cuadro 5. 2. Lista de verificación “Género en evaluación” de la <i>Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff</i> (DFID, 2005)	208
Tabla 5. 1. Lista de verificación “Género en evaluación” de la guía <i>How to Note on Integrating Gender within Evaluation</i> ” (DFID, 2008)	209
Tabla 5. 2. Preguntas relativas al género en las listas de verificación de la calidad	213
Tabla 5. 3. Dimensiones de género, tipos de cambio y niveles de actuación presentes en los criterios y preguntas de evaluación	227
Tabla 5. 4. Técnicas de recopilación de información	236

Capítulo 6

Tabla 6. 1. Contenidos de género en el proceso de evaluación según manual de evaluación	264
Tabla 6. 2. Dimensiones de género, tipos de cambio y niveles de actuación en los criterios y preguntas de evaluación.....	277
Tabla 6. 3. Técnicas de recopilación de información	288

Capítulo 7

Cuadro 7. 1. Resultados y actividades de la iniciativa “Desarrollo de capacidades y generación de conocimiento sobre la igualdad de género a través de la evaluación”	320
Tabla 7. 1. Equipo evaluador. Evaluaciones 2000-2003	326
Tabla 7. 2. Equipo evaluador. Evaluaciones 2004-2010	328
Tabla 7. 3. La perspectiva de género en la definición de criterios. Evaluaciones 2000-2003.....	331
Tabla 7. 4. La perspectiva de género en la definición de criterios. Evaluaciones 2004-2010.....	332
Tabla 7. 5. Criterios, dimensiones de género, tipos de cambio y niveles de actuación. Evaluaciones 2000-2003.....	337
Tabla 7. 6. Criterios, dimensiones de género, tipos de cambio y niveles de actuación. Evaluaciones 2004-2010.....	341

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
DFID	<i>Department for International Development</i> Departamento para el Desarrollo Internacional
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
EML	Enfoque del Marco Lógico
EvD	<i>Evaluation Department</i> Departamento de Evaluación del DFID
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GED	Género en el desarrollo
IACDI	<i>Independent Advisory Committee on Development Impact</i> Comité Asesor Independiente para el Impacto del Desarrollo
IM	Instituto de la Mujer
INSTRAW	<i>International Research and Training Institute for the Advancement of Women</i> Instituto de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de las Mujeres
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MED	Mujeres en el desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPE	Oficina de Planificación y Evaluación
PGD	<i>Policy for Global Development</i> Política para el Desarrollo Global.

TdR	Términos de referencia
SADEV	<i>Swedish Agency for Development Evaluation</i> Agencia Sueca para la Evaluación del Desarrollo
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SGPEPD	Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
UNEG	Grupo de Evaluación de Naciones Unidas
UNIFEM	<i>United Nations Development Fund For Women</i> Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UTV	Secretaría de Evaluación de ASDI

INTRODUCCIÓN

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”

Artículo 1, Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

I. Fundamentación

La igualdad entre mujeres y hombres constituye un derecho humano y ha sido reconocida, a escala global, como un prerequisite para el desarrollo. Desde mediados de los años setenta del siglo XX, las diferentes Conferencias Mundiales de Naciones Unidas sobre la Mujer y el desarrollo de los estudios de género, entre otros factores, han traído consigo la puesta en marcha de diferentes iniciativas políticas en pro de la igualdad así como la emergencia de numerosas aportaciones académicas en esta dirección.

Sin embargo, hasta el momento los avances en materia de igualdad de género han sido desiguales, insuficientes e incluso contradictorios. De acuerdo con los últimos datos de Naciones Unidas para 2010, aunque se han producido algunos progresos, la brecha existente entre mujeres y hombres sigue siendo profunda. Persiste una fuerte feminización de la pobreza y una desigual incorporación de las mujeres al sistema educativo, al mercado laboral formal y a los puestos de representación y toma de decisiones. Además, el trabajo reproductivo, no remunerado ni reconocido socialmente, sigue constituyendo una responsabilidad exclusivamente femenina y la violencia contra las mujeres, simplemente por razón de su sexo, es un fenómeno universal (ONU, 2010).

Como diversos estudios han puesto de manifiesto, el fuerte enraizamiento de la desigualdad de género en innumerables normas y estructuras sociales provoca que la lucha por la igualdad no sea una tarea sencilla. Por el contrario, se requiere un cuestionamiento de sus causas estructurales de forma constante y a todos los niveles. En la actualidad, la igualdad de género constituye un compromiso internacional asumido por numerosos países. En cambio, las políticas públicas no siempre han adoptado este tipo de enfoque de trabajo,

denominado enfoque de género o enfoque GED, y en escasas ocasiones se analizan los logros alcanzados y los retos aún pendientes.

En concreto, en el sector de la cooperación internacional, gran parte de los países donantes y de los países socios han asumido el desafío de conseguir la igualdad. Empero, no siempre se comparte una misma definición de la igualdad de género, existe un grado desigual de institucionalización de la desigualdad como problema público y, con frecuencia, los compromisos políticos se evaporan durante la planificación e implementación de las iniciativas. En esta línea, no siempre se incorpora un enfoque de género y, cuando se hace, rara vez logra estar presente en todos los niveles institucionales y en todo el ciclo de vida de las políticas. Además, existen fuertes carencias en relación a la medición y valoración de la contribución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) a la igualdad de género.

Los escasos avances tanto en la integración de la perspectiva de género como en la valoración de los aportes de la ayuda a la igualdad suponen un importante reto para promover una ayuda eficaz y de calidad. La evaluación de políticas, como proceso sistemático de análisis de la praxis política, constituye a este respecto una herramienta clave tanto para el aprendizaje y la mejora como para la rendición de cuentas en clave de género. No obstante, a pesar del actual énfasis en la rendición de cuentas y en la mejora de la ayuda, aún son muy limitadas las aportaciones sobre cómo integrar la perspectiva de género en los sistemas de evaluación y a lo largo de los procesos evaluativos propiamente dichos. El estudio de diferentes sistemas y ejercicios evaluativos, que aquí se presenta, persigue aportar conocimiento sobre cómo los procesos evaluativos incorporan la perspectiva de género y cómo puede mejorarse la práctica en futuras iniciativas de evaluación. En el ámbito de la cooperación es donde la función de la evaluación se encuentra más consolidada y donde los modelos de planificación sensibles al género se han impulsado en mayor modo. En este sentido, esta investigación puede alimentar la reflexión, y el actual debate, sobre cómo integrar la perspectiva de género en evaluación con la finalidad de contribuir a un mejor diseño y ejecución de políticas de ayuda, en particular, y de las políticas públicas, en general. La inclusión de esta perspectiva en la evaluación ha sido un contenido clave en la III Conferencia de la Red de Evaluación, Seguimiento y Sistematización en América Latina y El Caribe (Costa Rica, julio de 2010), en la 9th *European Evaluation Society International Conference* (República Checa, octubre de 2010) y en el *Evaluation Conclave. Making*

Evaluation Matter (Nueva Delhi, octubre de 2010)¹. Asimismo, constituye un tema de análisis para ONU Mujeres –Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer– en su preparación del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda², que se tendrá lugar en Seúl en 2011.

II. Objeto

El objeto de estudio de la presente tesis doctoral es la incorporación de la perspectiva y los contenidos de género en la evaluación de programas³ públicos de cooperación internacional para el desarrollo. De forma específica, se seleccionan las unidades centrales de evaluación de la cooperación oficial británica, sueca y española y se analiza cómo han incorporado los contenidos de género en su praxis evaluativa en el período 2000-2010, tomando en consideración su contexto político e institucional. Estas unidades de evaluación son:

- Para el caso británico, el Departamento de Evaluación (EvD, por sus siglas en inglés) del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés).
- Para el caso sueco, el Departamento de Evaluación (UTV, por sus siglas en sueco) de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional⁴ (ASDI), responsable del trabajo de evaluación generado desde la agencia, y la Agencia Sueca para la Evaluación del Desarrollo (SADEV, por sus siglas en inglés), agencia externa a ASDI y dependiente directamente del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Para el caso español, la División de Evaluación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) del Ministerio

¹ El programa de la III Conferencia de la Red Latinoamericana de Evaluación puede consultarse en <http://www.relacweb.com/conferencia/>, el de la 9th *European Evaluation Society International Conference* en <http://www.ees2010prague.org/>, y el de *Evaluation Conclave. Making Evaluation Matter* en <http://www.evaluationconclave.org/> (Consulta: 30 de enero 2011).

² Así se ha puesto de manifiesto en el *Virtual Dialogue “Integrating Gender into the Aid Effectiveness Process. Lessons learned, good practices and recommendations to achieve concrete and sustainable results”*, parte del proyecto “*Supporting the monitoring of aid effectiveness with a gender perspective*”, desarrollado por ONU Mujeres en el mes de noviembre de 2010.

³ Bajo la denominación de programas también se hace referencia a los proyectos, instrumento tradicional de la cooperación al desarrollo, así como a las nuevas modalidades de ayuda que han ido tomando fuerza en la última década.

⁴ La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional es conocida en el mundo hispano-parlante como ASDI por sus siglas en castellano. En el ámbito internacional, en general, es denominada SIDA, por sus siglas en inglés. En la presente tesis, en tanto que está escrita en castellano, se opta por utilizar ASDI.

de Asuntos Exteriores y Cooperación y la antigua Oficina de Planificación y Evaluación (OPE)

Por una parte, la evaluación se entiende, a diferencia de otros ejercicios de retroalimentación, como un proceso sistemático de recogida y análisis de información sobre una acción de desarrollo que persigue determinar su valor y tiene como finalidad generar aprendizajes, contribuir a la mejora y rendir cuentas. Este proceso de análisis y valoración se compone de tres grandes fases que son el foco de atención de esta investigación: el encargo de la evaluación, su diseño y ejecución, y la difusión y uso de sus resultados.

Por otra parte, integrar la perspectiva de género en la evaluación supone reconocer que las desigualdades entre mujeres y hombres se apoyan en una construcción socio-cultural de los géneros que discrimina a las primeras frente a los segundos. En la práctica evaluativa, esto significa incluir un análisis de estas desigualdades a lo largo de todo el proceso evaluativo, desde la definición del encargo de la evaluación a su difusión y uso.

Además, el desarrollo de todo proceso evaluativo se ve también influido por el contexto específico en el que se lleva a cabo y, por tanto, también se presta una especial atención al marco político en materia de género, desarrollo y evaluación, a las capacidades institucionales existentes en esta materia así como a los procedimientos y orientaciones metodológicas propuestas en esta dirección.

III. Marco teórico

En la presente investigación, la evaluación de la ayuda al desarrollo se encuadra dentro de la disciplina del análisis de políticas públicas. Considerada tradicionalmente como la última fase del ciclo de las políticas, la evaluación ha recibido menos atención que otras fases y gran parte de su desarrollo teórico se ha vinculado a la propia praxis evaluativa (Bustelo, 2001 y Ballart, 1996). No obstante, desde el análisis de políticas públicas, se abre la puerta para la reflexión sobre la evaluación como proceso político. Desde esta disciplina, la evaluación no puede entenderse sólo como un proceso técnico sino que se encuentra profundamente marcada por su contexto político (Bustelo, 1999 y Weiss, 1998). En este sentido, esta investigación analiza los diferentes elementos de carácter político que influyen en el desarrollo evaluaciones

sensibles al género⁵ así como propone algunas recomendaciones sobre cómo mejorar la praxis evaluativa en esta dirección. Su finalidad, en el marco del análisis de políticas públicas, es generar conocimiento tanto descriptivo como prescriptivo.

Aparte de enmarcarse dentro de esta disciplina, esta tesis doctoral se nutre también del área específica de la evaluación de programas y políticas públicas que, a lo largo de las últimas décadas, ha ido ganando cada vez más relevancia científica y profesional. Diferentes han sido las aportaciones realizadas a esta área tanto desde la Ciencia Política como desde otras disciplinas afines como la Sociología, la Pedagogía, la Psicología, y la Economía, entre otras. Esta investigación se alimenta tanto de las distintas contribuciones a la evaluación de programas en general como del desarrollo concreto que ha tenido la evaluación en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo. Los avances teóricos y metodológicos, los enfoques predominantes en la práctica evaluativa, los propósitos y contenidos de la evaluación en cada momento, entre otras dimensiones, son ejes clave para nuestro análisis de la evaluación de la ayuda en los tres estudios de caso. En especial, los aportes sobre las características propias de la evaluación de la ayuda (Bamberger, 2000; Cracknell, 2000; Dale, 1998; y Marsden y Oakley, 1990) y sobre los cambios en esta área (Liverani y Lundgren, 2007; Segone, 2006; y Picciotto, 2003 y 2002) han sido esenciales para nuestra comprensión y análisis de la misma.

De igual modo, la teoría política feminista y los estudios de género y desarrollo constituyen también un insumo teórico central para esta investigación y su valoración de la integración de la perspectiva de género en evaluación. Las aportaciones realizadas desde la teoría política feminista a la Ciencia Política y al análisis de políticas públicas han iluminado nuestra aproximación a las políticas de cooperación internacional (Squires, 2008 y 2007; Verloo y Lombardo, 2007; Bacchi, 1999; entre otras). Los estudios de género y desarrollo, por su parte, han constituido el punto de referencia básico para el análisis de la incorporación de los contenidos de género en todas las fases de las políticas de desarrollo y, en concreto, en su evaluación. En este punto, han sido centrales las contribuciones sobre los diferentes enfoques en materia de mujeres, género y desarrollo (Cirujano, 2006 y 2005; Kabeer, 1998 y Moser, 1995), sobre los procesos de diseño e institucionalización de las políticas de género (García Prince, 2008; Baden y Goetz, 2003; Kardam y Acuner, 2003; Goetz, 1998), y sobre sus dificultades de implementación (Standing, 2007; Cornwall y Molyneux, 2006; Staud,

⁵ Se entiende por evaluación sensible al género aquella que considera, en todas sus fases, los principales factores sociales, culturales, económicos y políticos que impulsan la desigualdad entre mujeres y hombres.

2003; Longwe, 1999; entre otras). Todas ellas han ayudado a comprender qué significa adoptar un enfoque de género y cuáles son las principales dificultades en su implementación.

Finalmente, el estudio de los diferentes marcos de “análisis de género” así como distintos artículos, informes y manuales sobre género y evaluación han sido una referencia esencial para nuestra definición de qué significa integrar el enfoque de género en los procesos evaluativos. Si bien no existe un amplio desarrollo teórico sobre esta materia, las aportaciones de De Waal (2006), Rao y Kelleher (2005), González y Murguialday (2004), Hunt y Brouwers (2003) y Rodríguez *et al.* (1999), entre otras, han sido el punto de partida para nuestra reflexión y teorización.

IV. Objetivos, preguntas e hipótesis de investigación

Los objetivos generales de esta tesis doctoral pueden resumirse en dos:

1. Contribuir a un mayor conocimiento sobre el abordaje de las cuestiones de género en la evaluación de la ayuda.
2. Aportar ideas fuerza sobre cómo desarrollar evaluaciones de género y cómo incorporar la perspectiva de género en la evaluación en general para potenciar un mayor desarrollo de la disciplina así como mejorar la calidad y eficacia de la ayuda.

De acuerdo con estos objetivos generales, los objetivos específicos son los siguientes:

- 1.1 Analizar qué significa adoptar un “enfoque GED” o perspectiva de género en evaluación atendiendo a las diferentes contribuciones existentes al respecto.
- 1.2 Estudiar cómo se incorporan los contenidos de género en los casos británico, sueco y español, analizando específicamente su inclusión en las políticas de evaluación, en los procedimientos y metodologías de evaluación y en las prácticas evaluativas.
- 1.3 Revisar, en los tres casos de estudio, si los contenidos de género se abordan sólo en evaluaciones dirigidas a promover la igualdad de género o también en resto de las evaluaciones de la ayuda.
- 1.4 Identificar los diferentes factores que potencian o dificultan la inclusión de estos contenidos en la evaluación atendiendo a un análisis del contexto político e institucional.

- 1.5 Exponer qué características mínimas ha de tener una unidad central de evaluación como punto de partida para incorporar la perspectiva y los contenidos de género en su praxis.
- 2.1. Visualizar las iniciativas puestas en marcha para integrar la perspectiva de género en evaluación analizando las políticas desarrolladas, los procedimientos adoptados y las orientaciones metodológicas sugeridas.
- 2.2. Extraer aprendizajes de estas iniciativas que puedan servir para el desarrollo de medidas específicas, de forma especial, en el seno de la cooperación española.
- 2.3. Indagar en las características específicas de las evaluaciones de género⁶ revisando el encargo, los criterios, preguntas e indicadores de evaluación análisis y los diseños metodológicos.
- 2.4. Valorar las aportaciones que pueden extraerse de estas evaluaciones de género de cara al desarrollo de futuras evaluaciones similares y de evaluaciones que quieran integrar la perspectiva de género.

En línea con estos objetivos, las preguntas de investigación son las siguientes:

- ¿Qué significa y qué aporta integrar la perspectiva de género en la evaluación de la ayuda? ¿Cómo se traduce la incorporación de esta perspectiva en cada una de las fases de la evaluación?
- ¿Se incluyen los contenidos de género en la política, procedimientos y metodología de evaluación de Reino Unido, Suecia y España? Y, en concreto, ¿Se analizan estos contenidos en la evaluación de sus programas? ¿En todas las evaluaciones o sólo en algunas? ¿Cómo se realiza? ¿Qué factores influyen positivamente y cuáles negativamente?
- ¿Cómo se evalúan los programas específicos de género? ¿Qué criterios y dimensiones de evaluación analizan? ¿Qué metodologías se utilizan? ¿Cómo se difunden y usan sus resultados? ¿Qué aportaciones hace la evaluación sensible al género a la evaluación en su conjunto?

Las hipótesis a contrastar a lo largo del proceso de investigación se exponen a continuación:

⁶ Por evaluaciones de género entenderemos toda aquella evaluación que ha tenido con objeto de análisis un proyecto, programa o estrategia cuyo objetivo central ha sido la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

- a. La inclusión de contenidos de género en la política, gestión y desarrollo de la evaluación de la ayuda se ve influida positivamente por diferentes factores. Entre estos factores destacan la existencia de grupos de presión y una voluntad política al respecto, una cultura institucional sensible al género, experiencia en materia de género, una fuerte cultura evaluativa, el desarrollo de procedimientos específicos, la disponibilidad de recursos humanos y materiales y las metodologías sensibles al género. En su conjunto, estos factores potencian el desarrollo de evaluaciones de género así como la integración de la perspectiva de género de forma transversal en toda la labor evaluativa.
- b. De igual modo, otros factores dificultan la incorporación de estos contenidos en la evaluación. Entre ellos cabe resaltar la falta de una institucionalización de la igualdad de género como objetivo de desarrollo, la coexistencia de diferentes e incluso contradictorias definiciones de la igualdad de género, la carencia de formación y experiencia en materia de evaluación y género.
- c. Los enfoques evaluativos que incluyen la desigualdad de género como un contenido central de análisis dirigen una mayor atención a las necesidades y características de las diferentes personas participantes en los procesos de desarrollo. Asimismo, este tipo de enfoques se muestran especialmente interesados en una evaluación de procesos como elemento clave para comprender el éxito o fracaso de los programas de cooperación. Por ende, desarrollan diseños metodológicos de cariz cualitativo y participativo.

V. Metodología

Para el desarrollo de esta investigación se ha optado por el método del estudio de caso en tanto que se estudia un fenómeno contemporáneo –la evaluación de los programas de cooperación– dentro de su contexto real –su contexto político e institucional–. El estudio de caso desarrollado puede clasificarse como múltiple en tanto que son tres los casos analizados (Stake, 2006b). Su intención es poder conocer cómo se ha integrado la perspectiva y los contenidos de género en la praxis evaluativa de la cooperación oficial británica, sueca y española entre los años 2000 y 2010. Lejos queda, dada la escasa homogeneidad existente entre los tres casos de estudio, el desarrollo de un análisis comparado en términos puros. No

obstante, la utilización de tres casos de estudio permite la utilización de la comparación como contraste y, en este sentido, facilita la identificación de los factores que impulsan y debilitan la integración de la perspectiva y los contenidos de género en evaluación. En concreto, el contraste de los casos británico y sueco con el caso español ayuda a visualizar qué elementos clave no se han trabajado en la cooperación española, cuáles son las grandes ausencias a este respecto.

De acuerdo con Cea D’Ancona, los estudios de caso pueden ser descriptivos, explicativos, exploratorios, predictivos o evaluativos dependiendo de los objetivos específicos de la investigación en cada caso (1998: 96). En la presente tesis doctoral, el estudio de casos desarrollado puede clasificarse como descriptivo y evaluativo. Por una parte, se trata de un estudio descriptivo en tanto que persigue reflejar cómo la evaluación integra la perspectiva de género en cada uno de los tres casos analizado. Por otra, el estudio puede definirse como evaluativo puesto que persigue emitir juicios y establecer recomendaciones sobre cómo potenciar el desarrollo de evaluaciones más sensibles al género.

En cuanto a la selección de los estudios de caso, ésta obedece a motivos diferenciados:

- La experiencia británica ha sido escogida por constituir uno de los países donantes con mayor trayectoria, experiencia y reconocimiento en evaluación así como por su largo compromiso con la igualdad. La cooperación británica comenzó a impulsar con fuerza la evaluación a comienzos de los ochenta contando desde finales de esta década con un departamento especializado, referencia en el ámbito nacional e internacional (Cracknell, 2000). Además, su compromiso con la igualdad se remonta a la década de los setenta cuando tuvo un papel activo en I Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer (1975).
- La elección de la cooperación sueca como caso de estudio responde a su histórica apuesta por la igualdad de género y a su amplia práctica evaluativa. Desde la década de los sesenta los contenidos de género están presentes en su agenda de cooperación y, en la actualidad, Suecia constituye el donante que mayor esfuerzo hace en materia de igualdad de género (CAD, 2010a). Respecto a su experiencia evaluativa, desde los noventa la cooperación sueca cuenta con un departamento de evaluación y una fuerte cultura evaluativa expresa en su política de evaluación de 1999 así como en la amplitud de su praxis en evaluación.
- La inclusión de la cooperación española como objeto de análisis responde, en primer lugar, a la voluntad de la presente tesis doctoral de servir de insumo para la

mejora de la práctica evaluativa de la ayuda del Estado español. En segundo lugar, también ha sido seleccionada debido a los cambios experimentados en su seno en los últimos años. En efecto, la apuesta política por la evaluación a mitad de la década pasada impulsó un momento de florecimiento del discurso evaluativo que abrió una ventana al optimismo.

La acotación de la investigación al período 2000-2010 persigue posibilitar la identificación de cambios en la práctica evaluativa así como un análisis vinculado a los ciclos políticos y a los nuevos gobiernos. Un marco temporal de diez años se muestra suficientemente amplio para valorar transformaciones de interés a este respecto.

Respecto a la metodología de investigación utilizada, se ha realizado una metaevaluación –evaluación de evaluaciones– mediante la recopilación, análisis sistemático y valoración de un conjunto de procesos evaluativos. En concreto, se ha llevado a cabo una evaluación sobre cómo se incorporan los contenidos de género en la práctica evaluativa de los tres estudios de caso atendiendo, como se ha subrayado, a su contexto político e institucional.

En esta línea, las unidades de análisis han sido las evaluaciones de género de la cooperación británica y sueca, en tanto que ejercicios pioneros en esta área, así como el conjunto de evaluación de la cooperación española, con la finalidad de obtener un conocimiento más profundo sobre la situación en el caso español. Junto a la práctica evaluativa, también se han estudiado las políticas en materia de cooperación, género y evaluación; los discursos existentes en cada unidad central de evaluación sobre la integración de la perspectiva de género en evaluación; y la estructura, procedimientos y orientaciones metodológicas de estas unidades en materia de género.

Para todo ello, se han aplicado la revisión y el análisis documental y la entrevista semi-estructurada como técnicas de recopilación y análisis de la información. Las fuentes de información a las que hemos recurrido, por tanto, tienen un carácter tanto primario como secundario. Por una parte, se ha contado con información de carácter primario puesto las entrevistas semi-estructuradas han posibilitado la obtención directa de información para la presente investigación. Por otra parte, se han utilizado diferentes fuentes de información secundaria entre las que destacan la base de datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y diferentes informes de este organismo, para la contextualización de los estudios de caso, así como la documentación política y técnica generada en materia de desarrollo, género y evaluación por cada una de las cooperaciones, para una profundización en nuestro objeto de análisis.

En cuanto a la recopilación y análisis documental, se han llevado a cabo una amplia búsqueda y revisión de documentación para, en primer lugar, reconstruir las líneas políticas de cada caso de estudio en materia de cooperación internacional, género y evaluación y, en segundo lugar, profundizar en su funcionamiento específico en relación a la integración de la perspectiva de género en evaluación. En este sentido, se han estudiado las directrices políticas en materia de cooperación, los documentos estratégicos y metodológicos relativos a género y desarrollo y las políticas específicas de evaluación. Al tiempo, se han examinado las diferentes metodologías y manuales de evaluación así como, cuando ésta ha sido generada, documentación interna relativa a sistemas y mecanismos para incorporar las cuestiones de género en evaluación. Junto con ello, se han analizado los informes de evaluación generados por las diferentes unidades centrales de evaluación. La mayor parte de esta documentación está accesible en las páginas webs de cada una de las cooperaciones estudiadas. La documentación interna y alguna documentación previa al año 2000, sin embargo, ha sido proporcionada directamente por las unidades de evaluación en la visita a las mismas.

Las entrevistas semi-estructuradas, por otra parte, han permitido un mayor conocimiento de las características de las unidades centrales de evaluación, sus requisitos en materia de género y los propios procesos evaluativos. Igualmente, han facilitado la captación de los discursos existentes sobre la relevancia de incluir las cuestiones de género en evaluación y las dificultades existentes para ello. Éstas han sido una técnica clave en tanto que, en la mayoría de los casos, no existe una explicitación sobre las acciones puestas en marcha para incluir la perspectiva de género en evaluación ni sobre cuál es la política a este respecto. Las preguntas clave presentes en todas las entrevistas se han referido, tomando como marco de referencia el período 2000-2010, a los cambios acaecidos en las unidades de evaluación; al abordaje de las cuestiones de género en el seno de estas unidades; a los mecanismos desarrollados para incluir la perspectiva de género en los procesos evaluativos; al uso de los resultados relativos a la igualdad de género; y al impacto del contexto nacional e internacional en cada caso, entre otros aspectos.

En conjunto, se han llevado a cabo un total de 20 entrevistas semi-estructuradas a personal directivo y técnico de las unidades centrales de evaluación, a personal directivo de las unidades de género de cada una de las cooperaciones y a consultoras expertas en género y evaluación. En los casos británico y sueco, se ha entrevistado al personal técnico responsable de los contenidos de género en tanto que existe este perfil en la plantilla. La conformación de la muestra de personas entrevistadas responde, siguiendo la clasificación de Vallés, a criterios

muestrales de naturaleza práctica (2002). Si bien se decide entrevistar a personal directivo y técnico de las unidades para captar el discurso institucional, las personas entrevistadas finalmente han sido aquéllas que, una vez contactadas por correo electrónico, se mostraron disponibles y dispuestas a informar. Igualmente, se han incluido entrevistas a consultoras expertas en género y evaluación ante el escaso desarrollo teórico en la materia y la posibilidad emergida durante el propio desarrollo del trabajo de campo. Así, se ha entrevistado a una persona de perfil directivo y tres de perfil técnico en la cooperación británica; a tres personas de perfil directivo y dos de perfil técnico en la cooperación sueca; y a cuatro personas de perfil directivo y tres de perfil técnico en la cooperación española. Junto a ello, se han llevado a cabo entrevistas a cuatro consultoras de la cooperación británica, sueca y española. Las entrevistas han tenido lugar en East Kilbride, Glasgow, en el caso británico; en Estocolmo y Karlstad, en el caso sueco; y en Madrid y Praga⁷, en el caso español. Cuatro de ellas, por otra parte, se han llevado a cabo a través de teléfono y *skype* ante la imposibilidad de una reunión presencial.

El tratamiento de toda esta información cualitativa, proveniente tanto de la revisión documental como de la transcripción de las entrevistas, se ha realizado utilizando el programa informático *NVivo*. Este programa ha facilitado la categorización, y posterior análisis, de toda la información generada durante el proceso de investigación.

Asimismo, ha sido fundamental para la recopilación de información la comunicación vía correo electrónico con determinadas personas de referencia en cada una de las unidades centrales de evaluación. Su colaboración ha sido esencial para completar algunas lagunas informativas detectadas en la fase de redacción de la tesis doctoral.

VI. Limitaciones de la investigación

Como todo proceso de investigación desarrollado con unos intereses científicos específicos y en un contexto determinado, esta tesis doctoral se ha enfrentado a diferentes limitaciones. Entre ellas cabe resaltar:

- La decisión de llevar a cabo un estudio de caso múltiple, frente a un estudio de caso único, ha traído consigo un análisis de menor profundidad de las diferentes

⁷ Belén Sanz, actualmente jefa de la unidad de evaluación de UNIFEM en Nueva York, fue entrevistada como informante clave para el estudio del caso español durante la 9th *European Evaluation Society International Conference* que tuvo lugar en Praga.

dimensiones o criterios de metaevaluación. En efecto, podría haberse abordado un solo caso de estudio para obtener una información más detallada. No obstante, el análisis de tres cooperaciones diferentes, de las cuatro unidades centrales de evaluación y sus correspondientes estructuras y procedimientos, y de un total de 31 evaluaciones ha permitido adquirir un conocimiento amplio sobre la función de la evaluación y sobre los factores que impulsan y dificultan la integración de la perspectiva de género. Ésta es la razón principal que ha justificado la opción por un estudio de caso múltiple.

- La acotación a las evaluaciones gestionadas o llevadas a cabo desde las unidades centrales de evaluación, por otra parte, supone no atender a otras evaluaciones de la AOD desarrolladas por otros departamentos o agentes. Sin embargo, la escasa y deficiente sistematización y organización de las evaluaciones –especialmente en el caso español– han imposibilitado la selección de una muestra de evaluaciones sobre el total de ejercicios. Empero, ha potenciado una reflexión sobre evaluaciones de carácter más estratégico que, con frecuencia, cuentan con mayores recursos para su desarrollo y son de mayor calidad.
- El análisis de las evaluaciones de género, en el caso británico y sueco, y del conjunto de las evaluaciones, en el caso español, ha traído consigo que el tipo de análisis realizado en el estudio de los informes de evaluación sea diferente. El estudio de la integración de la perspectiva de género ha sido menor para las cooperaciones británica y sueca donde, por otra parte, ya se han realizado análisis de este cariz. En estos casos ha primado, en línea con el objetivo de aportar ideas fuerza sobre cómo incorporar la perspectiva de género en evaluación, la identificación de contenidos de análisis y aproximaciones metodológicas a replicar en la evaluación de la ayuda en general.
- En cuanto a la identificación de los diferentes ejercicios de evaluación de género, se ha trabajado con la información proporcionada directamente por las unidades centrales de evaluación. Así, en el caso británico, se diferencian distintos ejercicios de evaluación dentro de un mismo proceso evaluativo en tanto que adoptan diversos marcos analíticos e intervienen diferentes equipos de evaluación. En el caso sueco, por el contrario, se define en ocasiones como un ejercicio evaluativo evaluaciones que pueden tener diferentes informes vinculados pero que cuentan

con el mismo marco analítico y son desarrollados por el mismo equipo de evaluación.

- Mientras que el planteamiento y la concepción de la evaluación así como su uso e impacto han sido abordados en las entrevistas semi-estructuradas, el desarrollo de los ejercicios evaluativos se analiza a través de la información disponible en los informes de evaluación y en los términos de referencia (TdR). Esto hace que se cuente sólo con la información recogida en estos documentos y no con una información global. En el caso español, la menor calidad de los primeros informes revisados, relativos al período 2000-2004, hace que sea más reducido y limitado el análisis.
- Las entrevistas exclusivamente a personal de las unidades centrales de evaluación y no a las consultoras que han desarrollado la mayor parte de las evaluaciones hace que contemos con una visión menos completa sobre nuestro objeto. El interés específico en conocer el discurso existente en el seno de las unidades de evaluación, junto con la diversidad de consultoras implicadas en los procesos analizados, explican esta selección muestral. La entrevista a consultoras habría implicado la inversión de un mayor número de recursos –temporales y económicos– y, sin embargo, habría traído un aporte comparativamente reducido.
- La alta rotación de la plantilla de las unidades centrales de evaluación y el difícil acceso a antiguo personal de estas unidades, ubicado con frecuencia en otras regiones del planeta, ha dificultado contar con un discurso sobre la función de la evaluación, la incorporación de la perspectiva de género y el uso e impacto de los ejercicios evaluativos para todo el período 2000-2010. Esta carencia ha intentado suplirse con la revisión documental si bien es muy reducida la documentación producida en relación a la evaluación y, en concreto, sobre la inclusión de los contenidos de género en esta fase del ciclo.
- La falta de sistematización de la información sobre evaluación y género provoca que no puedan contarse con datos para toda la década pasada. Los datos disponibles sobre presupuesto absoluto y relativo, plantilla y número medio de informes de las unidades de evaluación provienen del estudio *Development Evaluation Resources and Systems. A Study of Network Members* (CAD, 2010b). Sin embargo, estos datos son relativos a 2009 y no están sistematizados ni disponibles para el resto de los años de la década pasada. Los datos específicos

sobre número de evaluaciones de género y presupuesto proviene directamente de la consulta a las unidades de evaluación que, en el caso británico, sólo cuenta con información fiable sobre presupuesto para el período 2004-2010 por un cambio en su sistema contable.

- En cuanto a los datos de contexto sobre la AOD y género, estos provienen de las estadísticas del CAD relativas al marcador de “igualdad de género” que identifica las actividades que tienen la igualdad como objetivo principal o significativo⁸. Sin embargo, estas cifras sólo se refieren a la ayuda distribuible sectorialmente y no al conjunto de la ayuda. A este respecto las estadísticas del CAD muestran un punto débil al no medir la inclusión de la igualdad como objetivo de forma transversal en toda la AOD.
- Respecto a los criterios de metaevaluación, cabe subrayar que no todos ellos han podido abordarse con igual profundidad debido a la dificultad para recopilar determinada información. Así ha sucedido con el examen del uso e impacto de las evaluaciones. Obtener una información completa sobre la utilización de los informes para la mejora de las políticas de ayuda, el aprendizaje organizativo y la rendición de cuentas en clave de género hubiera requerido un estudio aparte. Aún así, puesto que se trata de un tema crítico, dada la importancia de la utilización de los resultados evaluativos, hemos considerado central ofrecer una valoración general sobre dónde se encuentran cada una de las cooperaciones analizadas. En este punto, se han considerado valiosas las apreciaciones sobre el uso e impacto de las evaluaciones realizadas por las diferentes personas entrevistadas.
- Por último, resaltamos la posible limitación en la generalización de los resultados dada la alta heterogeneidad existente entre los casos de estudio. El objetivo de esta tesis no es mostrar tendencias sobre la incorporación de la perspectiva de género en la evaluación de la ayuda sino reflejar la variedad de situaciones y sugerir modos para impulsar una mayor sensibilidad de género en el desarrollo de las evaluaciones. En este sentido, esta tesis doctoral se afana en mostrar la diversidad de experiencias sin extraer conclusiones sobre la existencia de regularidades.

⁸ El CAD elabora las estadísticas de acuerdo con la información proporcionada por los Estados sobre la inclusión de género en su AOD. Se entiende que una actividad tienen la igualdad de género como objetivo principal cuando ésta aparece como objetivo explícito y fundamental. La igualdad de género es un objetivo prioritario cuando se recoge como un objetivo importante pero secundario en la actividad.

VII. Plan de exposición

La tesis doctoral está compuesta por cuatro partes diferenciadas y entrelazadas entre sí que reflejan todo el proceso de investigación, desde el abordaje teórico y metodológico al desarrollo empírico y la emisión de conclusiones y algunas sugerencias de mejora. En esta línea, la primera parte expone el marco teórico del que se nutre esta investigación y la segunda presenta la metaevaluación como metodología de investigación así como las diferentes dimensiones o criterios de análisis utilizados. Posteriormente, la tercera parte recoge los resultados del trabajo empírico relativo al estudio de los tres casos seleccionados – Reino Unido, Suecia y España– y la cuarta sintetiza los aprendizajes alcanzados y señala algunas recomendaciones en materia de género y evaluación.

La primera parte, “Género, evaluación y políticas de cooperación para el desarrollo”, consta de tres capítulos. El primero de ellos, “La perspectiva de género en las políticas públicas de cooperación para el desarrollo”, enmarca la investigación en la disciplina del análisis de políticas públicas y asume el ciclo de las políticas públicas como marco de referencia. De forma inmediatamente posterior, define el concepto de género y se adentra en los diferentes enfoques que la teoría política feminista ha desarrollado para poner de manifiesto que ni la Ciencia Política ni la práctica política son neutrales al género. En esta misma línea, se exponen los tres temas centrales que están presentes en el análisis feminista de las políticas públicas: cómo se define la igualdad de género como problema público y cómo algunos contenidos se incluyen mientras otros se excluyen en la agenda política; quién tiene la voz en la definición de lo que es la desigualdad de género y las medidas necesarias para combatirla; y cómo se relaciona la desigualdad de género con otros tipos de desigualdad.

Adentrándose de forma específica en las políticas de cooperación, el capítulo expone la evolución y los rasgos característicos de las políticas públicas de ayuda internacional. Además, a partir del marco teórico feminista señalado y de las aportaciones de los estudios de género y desarrollo, se realiza el esfuerzo de identificar cómo ha entrado y se ha definido la desigualdad de género en la agenda internacional; cómo las diferentes definiciones de las desigualdad se han traducido en el diseño de tipos de intervención diferenciados; y cuál ha sido el proceso de implementación de las diferentes iniciativas políticas. En concreto, se expone la convivencia de tres enfoques centrales en materia de mujeres, género y desarrollo – el “enfoque del bienestar”, el “enfoque de Mujeres en el Desarrollo” o “enfoque MED” y el

“enfoque de Género en Desarrollo” o “enfoque GED”– y diferentes estrategias específicas. A la par, se subraya cómo estas se traducen en diferentes modelos de intervención y cuáles son los factores que provocan una evaporación de la perspectiva de género durante su implementación. Toda esta reflexión sobre cómo se define la desigualdad, qué tipo de medidas se desarrollan y cuáles son las limitaciones para promover políticas con “enfoque GED” constituye un insumo central para la reflexión sobre la incorporación de la perspectiva de género en evaluación, núcleo de la presente investigación.

El capítulo segundo, “La evaluación de programas y políticas de cooperación. Evolución y retos”, asume la evaluación no como la última fase del ciclo de las políticas públicas sino como un ejercicio de enjuiciamiento sistemático pertinente en todas sus fases. Igualmente, reconoce la evaluación como un proceso eminentemente político en tanto que tiene una clara orientación hacia la mejora de la acción pública y se desarrolla en un contexto socio-político marcado por unas determinadas relaciones de poder.

En un primer acercamiento a la evaluación como disciplina científica, este capítulo presenta una breve historia de la evaluación de programas y políticas públicas vinculada a los cambios en la función pública y al desarrollo de las Ciencias Sociales. A través de la diferenciación de cinco grandes etapas, se expone cómo ha ido modificándose el objeto de evaluación y ampliándose su propósito, su desarrollo teórico, su abordaje metodológico y el papel del equipo evaluador.

Posteriormente, se profundiza en las características específicas de la evaluación de la ayuda y en cómo ésta ha ido transformándose. Mediante la diferenciación de tres grandes momentos, se pone de manifiesto su evolución al hilo de los cambios en la evaluación de políticas en general y, especialmente, en los paradigmas de desarrollo y en los modelos de planificación y financiación del desarrollo. Así, a lo largo del texto, se pone énfasis en las diferentes contribuciones teóricas y en la distinta praxis evaluativa desarrollada así como se subrayan los principales desafíos actuales. A partir de esta reflexión sobre la función de la evaluación y su evolución en el marco de la cooperación internacional, se sientan las bases para un acercamiento a qué significa incorporar la perspectiva de género en evaluación así como para el análisis posterior de la evaluación en cada uno de los tres casos de estudio.

El tercer capítulo, “Género y evaluación de la ayuda”, comienza con un reconocimiento del desarrollo relativamente reciente y escaso que han tenido los contenidos de género en evaluación. A partir de aquí, establece la diferenciación entre dos grandes tipos de evaluación de acuerdo con la praxis evaluativa existente: la evaluación con “enfoque

MED” y la evaluación con “enfoque GED”, evaluación con perspectiva de género o evaluación sensible al género. De igual forma, y ante el limitado cuerpo teórico existente en esta área, el capítulo teoriza sobre qué significa integrar la perspectiva de género en la evaluación. En este sentido, se detalla qué aspectos han de considerarse específicamente en el encargo de la evaluación, en su diseño y ejecución así como en su difusión y uso. Entre estos destacan: la inclusión en los TdR de la desigualdad de género como contenido a analizar; la reformulación de los criterios y preguntas de evaluación en clave de género; el establecimiento de indicadores de género; la utilización de las herramientas del “análisis de género”; la atención a los diferentes modos de comunicación y la distinta accesibilidad de mujeres y hombres en la aplicación de las técnicas; y la difusión y uso de la evaluación para la mejora y la rendición de cuentas en clave de género.

Por otra parte, ante el nuevo interés en el marco de la cooperación internacional por la medición de impactos, se identifica la evaluación de impacto de género como un tipo específico de ejercicio evaluativo dentro de la evaluación con “enfoque GED” o evaluación desde la perspectiva de género.

Por último, se señalan las principales dificultades políticas, operativas y técnicas que frenan la inclusión de la perspectiva de género en evaluación. En términos generales, se recogen elementos centrales para la definición de los criterios de la metaevaluación y, por ende, para el análisis de los tres casos de estudio.

En cuanto a la segunda parte de esta investigación, “La metaevaluación: Criterios para evaluar la incorporación de la perspectiva de género en la evaluación de la ayuda”, ésta está compuesta por un único capítulo, el capítulo 4. En éste se presentan las características específicas de la metaevaluación como metodología de investigación social así como se exponen los principales criterios de metaevaluación tanto del campo de las políticas públicas en general como de las políticas de cooperación en concreto. En relación a la integración de la perspectiva de género en evaluación de la ayuda, se revisan cuáles han sido los principales estudios metaevaluativos a este respecto desarrollados hasta el momento. De forma inmediatamente posterior, se expone el tipo de metaevaluación realizada y se explica el diseño metodológico adoptado. Asimismo, se presenta el marco para la metaevaluación definiendo dos grandes criterios de análisis –los contenidos de género en la definición y gestión de la evaluación y la perspectiva de género en los procesos evaluativos– y los subcriterios vinculados a cada uno de ellos.

En relación al primer criterio, la perspectiva de género en la definición y planteamiento de la evaluación, el capítulo plantea revisar como subcriterios: el contexto político de la evaluación, la estructura y política de evaluación, la concepción existente de la desigualdad de género y la presencia de las cuestiones de género en la acotación y gestión de la evaluación. Para el examen del segundo criterio, se propone analizar la función y finalidad de las evaluaciones, los criterios, preguntas e indicadores de evaluación, la metodología y las técnicas de recopilación de información y la elaboración del informe de evaluación. En cuanto al tercer criterio, la difusión y utilización de los resultados sobre igualdad de género, la mirada se dirige a la difusión de los resultados y recomendaciones relativas a la igualdad de género así como el uso de la evaluación para el aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas.

La tercera parte, “La perspectiva de género en la evaluación de la ayuda oficial al desarrollo británica, sueca y española”, está formada por los capítulos 5, 6 y 7 donde se exponen los resultados del trabajo empírico para cada uno de los casos de estudio. Así, en los capítulos 5 y 6 se analiza la incorporación de los contenidos de género en la evaluación de la ayuda británica y sueca, con una atención específica a sus evaluaciones de género, y en el capítulo 7 se realiza un ejercicio similar centrado en la evaluación de la ayuda española y analizando, en esta ocasión, toda su práctica evaluativa.

A grandes rasgos, los tres capítulos comparten una estructura similar de análisis. Todos ellos comienzan con una introducción a las características de la política de cooperación para el desarrollo en cada uno de los países analizando los principales actores y actrices⁹, los objetivos centrales en materia de cooperación y desarrollo y cuál ha sido la AOD destinada para su alcance. Seguidamente, se exponen las líneas estratégicas de cada cooperación en relación al objetivo de la igualdad de género, se recogen las orientaciones metodológicas para su aplicación y se explicita el desembolso presupuestario existente en esta área. Asimismo, se realiza un análisis de los avances y retos experimentados en materia de evaluación en cada uno de los casos.

Una vez contextualizado el estado de cada una de las cooperaciones en materia de políticas de desarrollo y género así como en relación a la evaluación, los capítulos se adentran en el análisis de la incorporación de los contenidos de género en la evaluación de la ayuda en cada una de las cooperaciones. En este punto, como se ha indicado con anterioridad, se

⁹ El término “actora” se utiliza a lo largo de esta tesis doctoral con la intención de promover el uso de un lenguaje no sexista.

realizan dos ejercicios diferenciados con la finalidad de dar respuesta al doble objetivo de la presente tesis doctoral. En todos ellos se analiza cómo se aborda la igualdad de género en el marco político existente y, en concreto, en las políticas de evaluación y en los discursos de las unidades de evaluación. Al mismo tiempo, se indaga en qué tipo de mecanismos, procedimientos y orientaciones metodológicas se establecen para incorporar la perspectiva de género en evaluación y con qué recursos humanos se cuenta. Ahora bien, en los casos británico y sueco se hace una revisión general sobre la inclusión sistemática de la perspectiva de género en evaluación, los avances y los principales limitantes al respecto. En ambos casos, además se lleva a cabo un análisis específico de las evaluaciones de género desarrolladas en tanto que experiencias pioneras en esta materia. Por el contrario, en el caso español, se presentan de modo somero las escasas iniciativas puestas en marcha en materia de género y evaluación y se realiza un análisis exhaustivo de la integración de la perspectiva de género en todos los ejercicios evaluativos realizados.

Las dimensiones de estudio de los ejercicios evaluativos son similares persiguiendo profundizar en qué aspectos de género se analizan en las evaluaciones, qué tipo de indicadores se utilizan, qué diseños metodológicos se adoptan y qué uso y difusión de los resultados se hace. En el caso español además se revisa el tipo de análisis realizado en la presentación de resultados, conclusiones y recomendaciones para corroborar la coherencia entre el encargo y el diseño evaluativo, por una parte, y el análisis, por otra, así como para valorar la calidad de los informes a este respecto.

Por último, en la cuarta parte relativa a las conclusiones de la investigación, se exponen los principales aprendizajes extraídos poniendo énfasis en los aportes provenientes tanto de la teoría como de la praxis sobre la incorporación de las cuestiones de género en evaluación. Al tiempo, se recogen algunos aportes y propuestas para mejorar futuras evaluaciones de género y las evaluaciones en general. Junto a todo ello, fruto de las preguntas de investigación que toda tesis doctoral abre, se presentan algunas líneas de investigación futura en materia de igualdad de género y de evaluación de la ayuda

CAPÍTULO 1. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

“La igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de derechos humanos y constituye una condición para el logro de la justicia social, además de ser un requisito previo, necesario y fundamental para la igualdad, el desarrollo y la paz”

Plataforma para la Acción de Beijing, Naciones Unidas

(Instituto de la Mujer, 1996: 27)

INTRODUCCIÓN

En este primer capítulo se procede a encuadrar la presente tesis doctoral en la disciplina del análisis de políticas públicas, asumiendo tanto su carácter descriptivo como prescriptivo, al tiempo que se adopta el ciclo de las políticas públicas como marco de referencia para el estudio de las políticas públicas de cooperación internacional.

Ahora bien, antes de adentrarse en el análisis de estas políticas públicas y en tanto que el objetivo es presentar cómo éstas han integrado la perspectiva de género, se exponen las principales aportaciones de la teoría política feminista a la Ciencia Política. En concreto, se pone énfasis en el paso de un proyecto feminista integracionista (*women & politics*) a otro de carácter transformativo (*gender politics*) que reta las premisas epistemológicas y ontológicas de la Ciencia Política. Igualmente, se analizan los desarrollos feministas en el marco del análisis de las políticas públicas donde se ha dirigido la mirada a la definición de la desigualdad de género como problema público, a quién tiene la voz en la delimitación de la agenda política de género así como a la interseccionalidad y las desigualdades múltiples.

Adentrándose en las políticas de cooperación y su incorporación del enfoque de género, el capítulo se centra de forma inmediatamente posterior en las características específicas de las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo. Para, seguidamente, presentar cuál ha sido en concreto el desarrollo de las cuestiones de género en las políticas públicas de cooperación.

Así, siguiendo el ciclo de las políticas, se expone cómo se ha definido la desigualdad entre mujeres y hombres y cómo se incorporado en la agenda; qué tipo de políticas y medidas se han desarrollado para hacer frente al desigual orden de género; y en qué grado se han implementado “políticas de género” propiamente dichas.

En términos generales, el presente capítulo expone los principales avances y desafíos en materia de igualdad de género atendiendo tanto a su abordaje teórico como a la práctica política a este respecto. En este sentido, constituye el punto de partida para nuestra reflexión sobre qué significa evaluar con un enfoque de género y para valorar la importancia de este tipo de perspectiva en la evaluación.

1.1. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1.1. Características del análisis de políticas públicas

El concepto de política pública, como traducción del término anglosajón *public policy*, se introduce en la terminología de la Ciencia Política en la década de 1970. Por política pública se comprende desde entonces “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Mény y Thoenig, 1992: 90). Y, en un sentido más amplio, “el conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tiene lugar en los ámbitos del poder político” (Grau, 2002: 34).

En esta línea, el objeto central del análisis de las políticas públicas, como rama específica de la Ciencia Política, no es el poder político en sí (*politics*) sino el modo como se utiliza para afrontar y dar solución a los problemas colectivos (Subirats *et al.*, 2008). Se trata, por tanto, del “estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig, 1992: 7). Es decir, del examen y valoración del funcionamiento, las causas y las consecuencias de actuaciones públicas concretas puestas en marcha para conducir determinados problemas sociales.

El análisis de las políticas públicas se caracteriza, por tanto, por un claro carácter aplicado. Ahora bien, junto a su tendencia prescriptiva, la disciplina también cuenta con un componente descriptivo. De acuerdo con el académico estadounidense Harold D. Lasswell y su obra pionera “La orientación hacia las políticas” (1951), su propuesta de “ciencia de políticas” persigue generar dos tipos de conocimientos interrelacionados. Por un lado, promueve el desarrollo de un “conocimiento en y para el proceso” de las políticas públicas (*knowledge in*) orientado a corregir y mejorar la decisión pública con un claro carácter prescriptivo. Y, por otro, también impulsa la generación de un “conocimiento del proceso” de las políticas públicas (*knowledge of*) centrado, con un claro carácter descriptivo, en el estudio de los diferentes elementos del proceso (Parsons, 2007 y Bustelo Ruesta, 2001).

Este doble componente del estudio de las políticas públicas, sin embargo, constituye el punto de partida de la diferenciación de dos grandes enfoques: por una parte, los estudios de *policy analysis* centrados en los componentes normativos y técnicos de las políticas y orientados a impulsar un conocimiento prescriptivo; y, por otro, los estudios de las *policy sciences* o el *policy making* interesados en el conocimiento descriptivo de los diferentes

factores que influyen en la formulación e implementación de las políticas (Parsons, 2007 y Aguilar Villanueva, 1996a).

Ahora bien, aparte de estos dos enfoques, también se han ido desarrollando, especialmente a partir de la década de 1970, aportaciones teóricas integradoras que defienden el doble componente, prescriptivo y descriptivo, del análisis de las políticas públicas (Bustelo, 2001: 22). Estas nuevas aportaciones, sin embargo, sostienen que es el componente prescriptivo el que define al análisis de las políticas públicas. No hay que olvidar que la preocupación principal de la disciplina ha sido desde sus orígenes que la investigación sea *relevant*, útil para la acción (Mény y Thoenig, 1992).

En la presente tesis doctoral, se opta por postura integradora de ambos componentes. Puesto que la evaluación y la perspectiva de género son dos cuestiones con un reciente y controvertido desarrollo teórico y metodológico, se asume que es tan necesario generar un conocimiento en y para la política pública (*knowledge in*) como un conocimiento de la política pública (*knowledge of*). Por un lado, el conocimiento para la política constituye un elemento fundamental en tanto que se precisa generar un conocimiento aplicado que mejore la práctica en materia de evaluación y género. Por otro, el conocimiento de la política contribuye a una mayor comprensión de los procesos evaluativos y su incorporación de la perspectiva de género y, por ende, puede ser clave a la hora de emprender futuras iniciativas de evaluación.

1.1.2. El ciclo de las políticas públicas como marco de referencia

Dada la naturaleza compleja de los problemas públicos¹⁰ y los múltiples factores que influyen en el proceso de las políticas, el análisis de políticas públicas ha tenido que acudir, a lo largo de su historia, a simplificaciones de la realidad social desarrollando diferentes esquemas, modelos conceptuales y teorías que facilitan su estudio.

El modelo más utilizado es el denominado ciclo de las políticas públicas o “enfoque por etapas” que Lasswell planteó en la década de 1950 al hablar del “proceso de las políticas”

¹⁰ Los problemas públicos han sido calificados, por algunos autores, como “retorcidos, malignos, embrollados, tramposos. Es decir, problemas sin una formulación definitiva, sin criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución, cuya solución no es nunca verdadera o falsa sino buena o mala y carece además de una prueba inmediata o resolutoria, problemas frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia. Problemas cuya complejidad e irresolubilidad aumenta en la medida que se profundiza la intervención estatal y la sociedad se acostumbra a considerar que la única manera de abordarlos es por la vía estatal” (Aguilar Villanueva, 1996c: 55 y 56).

(*policy process*). A partir de sus aportaciones, sus discípulos G. Brewer, Ch. Jones y J. Anderson definieron las políticas públicas como un proceso lineal en el que se encadenan diferentes fases que constituyen el ciclo de vida de las políticas¹¹. Seis fases o etapas fueron las definidas entonces: la identificación de problemas, la formación de la agenda, la formulación, la legitimación de alternativas de acción, la implementación o puesta en marcha de la política, y la evaluación (Grau, 2002).

A partir de este primer modelo, el ciclo de las políticas públicas ha ido ampliando o sintetizando sus etapas de acuerdo con los aportes teóricos, principalmente, de H.A. Simon (1947), R. Mack (1971), R. Rose (1973), W. Jenkins (1978), May y Wildavsky (1978) así como de B.W. Hogwood y L.A. Gunn (1984), tal y como recoge Parsons (2007: 112 y 113).

En la actualidad, el “enfoque por etapas” constituye, sin duda, el modelo predominante en el análisis de políticas públicas. No obstante, también ha sido objeto de fuertes críticas por numerosos miembros de la Academia por crear una visión artificial de las políticas públicas y simplificar en exceso el mundo real (Stone, 1989; Nakamura, 1987; Lindblom y Woodhouse, 1993; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993 en Parsons, 2007: 113).

En efecto, de acuerdo con Aguilar Villanueva, la noción de *policy process* constituye un “dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política” y, por ende, “pertenece al orden lógico más que al cronológico” (1996c: 15). En la práctica política, las diferentes etapas suelen superponerse y sobreponerse unas sobre otras sin responder a esquemas ni lineales ni lógicos. Tal y como se reconoce desde la comunidad científica, toda política está conformada por diferentes componentes necesarios e interrelacionados pero no todos ellos tienen las mismas características internas ni existe una relación entre ellos siempre similar. El “enfoque por etapas”, por tanto, es considerado insuficiente para explicar determinadas cuestiones de fondo de las políticas públicas.

Ahora bien, aún así, este modelo cuenta con un amplio reconocimiento y aceptación en la disciplina de la Ciencia Política y ha resultado de gran utilidad al generar conceptos analíticos fuertemente reconocidos a partir de los cuales se han realizado trabajos de

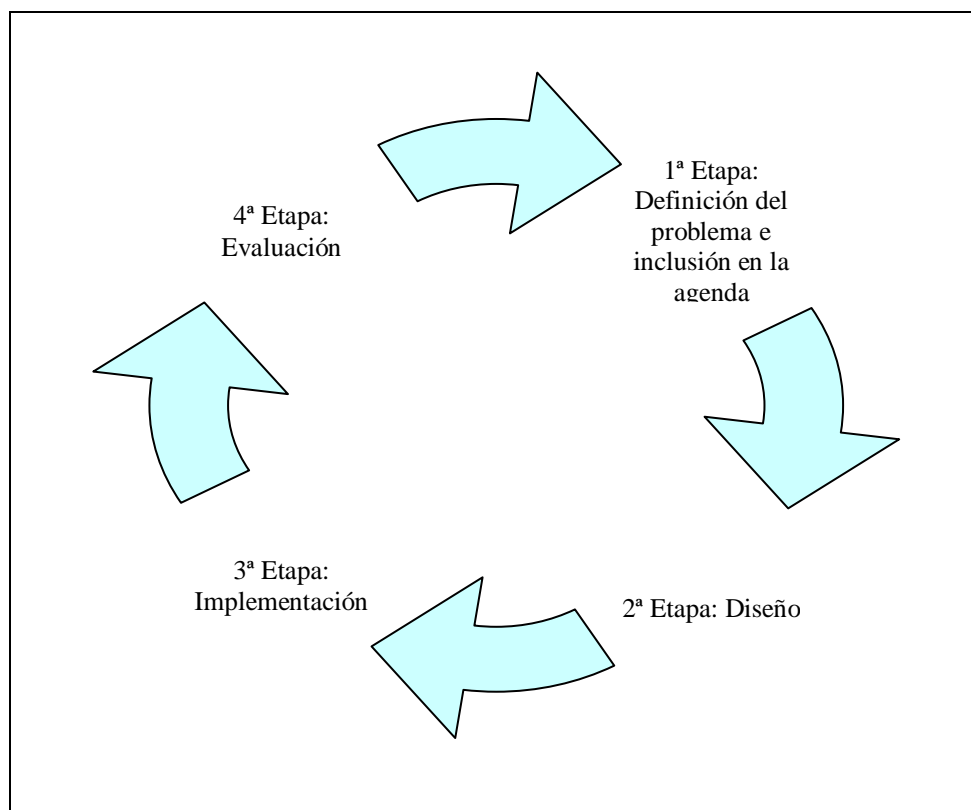
¹¹ Además del ciclo de vida de las políticas, otras categorías analíticas utilizadas con frecuencia en el estudio de las políticas públicas son los actores, los recursos, las instituciones, el estilo de los procesos decisorios, la estructura de los problemas en juego y las propias reglas del juego, entre otras (Subirats *et al.*, 2008 y Parsons, 2007). El ciclo de vida de las políticas, no obstante, puede incluir también al resto de las categorías señaladas ya que cada una de las fases “puede distinguirse de las demás por el tipo de actores dominantes, el contexto institucional y los estilos de decisión prevalentes” (Bustelo Ruesta, 2001: 24).

investigación de gran potencialidad (Grau, 2002). Su principal fortaleza es que “proporciona una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad” de marcos teóricos que coexisten en la actualidad (Cook, 1985 citado en Parsons, 2007: 114). En este sentido, contribuye a asumir la complejidad de las políticas de forma más manejable (Subirats *et al.*, 2008 y Parsons, 2007). Además, el modelo de fases concatenadas sigue siendo la base tanto del “análisis del” proceso de las políticas públicas como del “análisis en y para” el proceso de las mismas.

Recogiendo las limitaciones y bondades del ciclo de las políticas públicas, éste es utilizado con frecuencia, no como un modelo rígido y cerrado, sino como un marco de referencia. Como tal, se toma también en la presente investigación donde optamos por hablar de un ciclo, siguiendo a P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone (2001 citado en Subirats *et al.*, 2008: 116), de cuatro grandes etapas –inclusión en la agenda, decisión y programación, implementación y evaluación–. Adaptadas la terminología del ámbito de la cooperación para el desarrollo, en la presente investigación las diferentes etapas se denominan:

- Etapa 1. Definición del problema e inclusión de la agenda: En esta primera fase, una determinada cuestión social es conceptualizada como “problema público” y es tomada en cuenta por los agentes clave del sistema político administrativo que la incorporan a la agenda política.
- Etapa 2. Diseño: A lo largo de esta fase, se define un modelo de intervención sobre el problema público a abordar indicando objetivos, instrumentos o medios y procesos.
- Etapa 3. Implementación: Considerada con frecuencia como un “arte menor”, la implementación constituye la etapa durante la cual se pone en marcha las diferentes actividades planificadas y es “generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan” (Subirats *et al.*, 2008: 46).
- Etapa 4. Evaluación: La última fase, que también puede encontrarse a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas, persigue identificar, analizar y valorar el diseño, los resultados e impactos de una acción pública, entre otras dimensiones.

Gráfico 1. 1. Etapas de una política pública



Fuente: Elaboración propia a partir de P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone (2001, citado en Subirats *et al.*, 2008: 116).

A continuación, se expone la incorporación de las cuestiones de género en la Ciencia Política y, de modo concreto, sus implicaciones para el análisis de las políticas públicas. De forma inmediatamente posterior, se recogen los rasgos esenciales y la evolución de las políticas públicas de cooperación internacional así como los principales avances y retos en la integración de la perspectiva de género a lo largo del ciclo de vida de estas políticas, desde la definición del problema a la implementación. Estos insumos son clave para el análisis de la relación entre evaluación de políticas de cooperación internacional y género, núcleo de la presente tesis doctoral, que será desarrollado en el resto de los capítulos de esta tesis.

1.2. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.2.1. La Ciencia Política, ¿una ciencia neutral al género?

La Ciencia Política se ha definido tradicionalmente como una ciencia neutral al género¹² en tanto que consideraba que las relaciones entre mujeres y hombres no influían en su objeto de estudio ni en su modo de abordarlo. No obstante, si bien en algunos sectores académicos persiste esta concepción de nuestra disciplina, la emergencia de la teoría de género, en los años sesenta del siglo XX, y el desarrollo de diversas teorías políticas feministas¹³ han puesto de manifiesto lo contrario. La práctica política ha estado definida por intereses masculinos y tanto los fundamentos como la base del desarrollo teórico y metodológico de la Ciencia Política se encuentran altamente marcados por el género.

En efecto, a lo largo de la historia, la práctica política se ha caracterizado por excluir de forma recurrente a las mujeres de las actividades e instituciones políticas. De hecho, hasta las tres últimas décadas y sobre todo en los países occidentales, las mujeres no han comenzado a incorporarse a la vida política con relativa paridad; las actividades habituales de las mujeres no han empezado a considerarse como actividades políticas; y las cuestiones de género no han entrado en la agenda.

La Ciencia Política, por su parte, ha excluido lo femenino del propio pensamiento teórico y metodológico al equiparar a los hombres con los individuos y a la masculinidad con la neutralidad. Además, a lo largo de su desarrollo como disciplina, ha identificado lo “político” con la esfera pública, históricamente masculina, y la esfera privada, tradicionalmente femenina, ha quedado fuera del objeto de estudio de esta disciplina (Squires, 2008).

En su cuestionamiento de esta práctica política y de los fundamentos de la Ciencia Política, la teoría política feminista, como conjunto, ha subrayado que la incorporación de las

¹² El uso del término “género”, en Ciencia Política y en los estudios de desarrollo, expresa una comprensión feminista de las diferencias de género cuyos orígenes se vinculan con aportaciones académicas realizadas desde el ámbito anglo-americano a partir de la década de 1970. Si bien fue Simone de Beauvoir quien afirmó en su obra *El segundo sexo* (1949) que “la mujer no nace sino que se hace”, no fue hasta los años setenta cuando las académicas feministas anglosajonas sistematizaron la propuesta intelectual de la filósofa francesa y la concretaron en el concepto género, que comenzó a utilizarse para referirse a la construcción sociocultural de los comportamientos, actitudes y sentimientos de hombres y de mujeres” (Beltrán *et al*, 2001: 159).

¹³ La literatura sobre “hombres y masculinidades” también ha puesto énfasis en estas cuestiones si bien las teóricas feministas han sido las que han revelado una mayor convicción política y ambición intelectual (Squires, 2008).

mujeres en la política, en sentido amplio, es un paso previo indispensable para avanzar hacia una sociedad más igualitaria así como que el análisis de las dimensiones de género resulta clave para la comprensión de lo “político”.

En esta línea, en el seno de la teoría política feminista¹⁴ se han desarrollado tres grandes tipos de enfoques teóricos denominados, siguiendo a Squires (2008): los “enfoques de inclusión” (*inclusion approaches*); los “enfoques de inversión” (*reversal approaches*), y los “enfoques del desplazamiento” (*displacement approaches*)¹⁵.

Los “enfoques de inclusión”, desarrollados por las feministas liberales, tienen como objeto de análisis a las mujeres en la arena política donde han sido tradicionalmente excluidas. Estos enfoques aspiran a la imparcialidad, conciben a las personas como autónomas y propugnan una política de igualdad.

Por su parte, los “enfoques de inversión”, impulsados por las feministas radicales o culturales, persiguen reconfigurar la política, marcada por la norma masculina, de tal modo que se convierta en una política más abierta a la especificidad del género femenino. Su objeto de estudio son las características de la identidad femenina y su relación con la esfera política. Usualmente adoptan una metodología interpretativa y promueven la política de la diferencia.

Por último, los “enfoques del desplazamiento”, adoptados por las feministas postestructuralistas o postmodernas¹⁶, buscan desestabilizar la aparente oposición entre los enfoques de inclusión y cambio social. El problema no se encuentra sólo en la exclusión de las mujeres del ámbito político o en la existencia de una norma masculina en la política, sino en que el mundo está marcado por el género.

En este sentido, se centran en el análisis de los regímenes discursivos que definen el género de los sujetos. Metodológicamente, optan por una perspectiva genealógica y hablan de posiciones de sujetos así como del género como verbo más que como nombre. Constituyen, por lo tanto, los primeros enfoques que incluyen el concepto de género, y no sólo la dicotomía

¹⁴ El desarrollo de la teoría política feminista hizo frente, en sus orígenes, a una fuerte resistencia patriarcal por parte de los paradigmas ortodoxos y a una hostilidad manifiesta a la teoría por parte de las primeras articulaciones de la segunda ola del feminismo.

Es fruto, además, de un trabajo interdisciplinar. Los diferentes enfoques han emergido entre las fronteras de las disciplinas, dibujando juntas ideas, metodologías y asuntos de interés que convencionalmente han sido localizados dentro de disciplinas concretas. Se han nutrido, con frecuencia, de literatura teórica procedente de la Sociología, la Teoría Literaria, la Psicología, la Teoría Cinematográfica y la Filosofía (Sapiro, 1998 citado en Squires, 2008).

¹⁵ Es relevante subrayar que esta tipología recoge sólo arquetipos y no refleja, por lo tanto, la amplitud de perspectivas políticas posibles (Squires, 2008).

¹⁶ Una profundización en los diferentes tipos de feminismos –liberal, radical, cultural y postmoderno– puede encontrarse en Elena Beltrán *et al.* (2001) *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*.

hombre *versus* mujer, como categoría de análisis. Así, de acuerdo con el trabajo elaborado en los campos de la Antropología y Sociología anglo-americana desde la década de 1970, se apoyan en una categoría de género entendida como:

“El conjunto de creencias, rasgos personales, actitudes, sentimientos, valores, conductas y actividades que diferencian a mujeres y hombres a través de un proceso de construcción social que tiene varias características. En primer lugar, es un proceso histórico que se desarrolla a diferentes niveles tales como el estado, el mercado de trabajo, las escuelas, los medios de comunicación, la ley, la familia y a través de las relaciones interpersonales. En segundo lugar, este proceso supone la jerarquización de estos rasgos y actividades de tal modo que a los que se definen como masculinos se les atribuye mayor valor” (Benería, 1987: 46).

De forma paralela, desde los “enfoques del desplazamiento” se reconoce la interseccionalidad de los diferentes factores de discriminación así como las identidades múltiples (Squires, 2007) y, en esta línea, apoyan la política de la diversidad (Squires, 2008 y 2007; Verlo y Lombardo, 2007).

En términos generales, se puede afirmar que los “enfoques de inclusión” persiguen “integrar a las mujeres” en el análisis; los “enfoques de inversión” reafirmar una “perspectiva femenina”; y los “enfoques del desplazamiento” deconstruir la ficción de una “categoría de mujeres” y reconstruir los modos como se conforman los sujetos, mujeres y hombres, en la arena política. Ahora bien, estos tres tipos de enfoques no pueden comprenderse como enfoques diferentes y en competencia, sino como etapas desarrolladas progresivamente dentro del paradigma teórico feminista (Beltrán *et al.*, 2001).

En este sentido, el desarrollo consecutivo de los distintos enfoques refleja el paso de un proyecto feminista integracionista (*women and politics*), manifiesto en los “enfoques de inclusión” y orientado a incorporar a las mujeres en el marco político existente, a otro de carácter transformativo (*gender politics*), expuesto en los “enfoques de inversión” y los “enfoques del desplazamiento” y centrado en demostrar hasta qué punto las concepciones actuales del género estructuran a la política.

Tabla 1. 1. Proyectos y enfoques en teoría política feminista

Proyecto	Enfoque	Tipo de feminismo	Objeto de análisis	Política promovida
Integracionista (<i>Women and politics</i>)	“Enfoques de inclusión” (<i>inclusion</i>)	Feminismo liberal	Las mujeres en la arena política	Política de igualdad
Transformativo (<i>Gender politics</i>)	“Enfoques de inversión” (<i>reversal</i>)	Feminismo radical o cultural	La especificidad de la identidad femenina y su inclusión en el espacio político	Política de la diferencia
	“Enfoques del desplazamiento” (<i>displacement</i>)	Feminismo postestructuralista o postmoderno	Los regímenes discursivos que definen al sujeto femenino y masculino en el ámbito político	Política de la diversidad

Fuente: Elaboración propia.

Así, en los últimos años, reconocida ampliamente la importancia de la integración de las mujeres en la política, el énfasis se ha puesto en retar las premisas epistemológicas y ontológicas de la disciplina. Como señala Squires, “un verdadero logro del género en la literatura sobre teoría política ha sido poner el foco de atención directamente en las presunciones ontológicas apuntaladas en los debates políticos existentes” (2008: 5). En esta dirección, se ha puesto en cuestión la propia definición de lo “político”, las teorías del poder existentes y la división patriarcal de las esferas pública y privada.

Por una parte, la teoría política feminista ha dejado de manifiesto que la propia definición de lo “político” está delimitada por unas determinadas relaciones de poder. Como señalan Leftwich y Held (1984, citado en Squires, 2008), los límites de lo “político”, lejos de ser clarificaciones neutras de hechos empíricos, son resultado de estrategias de despolitización, manifestaciones de poder, a través de las cuales algunos contenidos, como la esfera privada, se mantienen fuera de la agenda política. En este sentido, la ya clásica demanda de que “lo personal es político” sigue teniendo la misma fuerza que cuando se formuló en la década de los sesenta¹⁷.

¹⁷ Betty Friedan, en 1963, fue de las primeras teóricas feministas en poner de manifiesto que los problemas y conflictos que enfrentaban las mujeres en el ámbito privado no tenían eco en la esfera pública. En una época de amplio malestar social en los Estados Unidos, esta autora norteamericana denominó este malestar de las mujeres como “el malestar que no tiene nombre” (Friedan, 1974 citado en Beltrán *et al.*, 2001).

Por otra, se considera necesaria una teoría del poder más adecuada que integre las cuestiones de género. En efecto, el poder se encuentra íntimamente vinculado al género: mujeres y hombres no tiene el mismo acceso a los recursos de poder; los hombres tienen poder sobre las mujeres, lo que algunos teóricos han denominado la “dominación masculina”¹⁸; ambos géneros tienden a comprender el poder de modo diferente; y las relaciones de poder marcan las propias identidades de género. Además, desde los enfoques clásicos del poder las mujeres son presentadas como “sujetos sin poder”, reflejando una concepción limitada del poder y negando la riqueza de las experiencias de las mujeres (Squires, 2008).

En cuanto a la distinción entre la esfera pública y privada, muchas teóricas subrayan que es imposible distinguir entre lo que es público y lo que es privado porque ambos están conformados por relaciones de poder y están fuertemente relacionados. “La división público-privado es una dimensión clave en la conceptualización de las principales estructuras que contribuyen a mantener y reproducir la desigualdad de género, tales como la organización del trabajo, la intimidad y la ciudadanía. Estas interconectadas estructuras están formadas por normas, valores, instituciones y organizaciones que reproducen la desigualdad de género en cada una de estas tres esferas” (Verloo y Lombardo, 2007: 28). La complejidad de las cuestiones de género, por tanto, va más allá de las dicotomías público *versus* privado y masculinidad *versus* feminidad. En este sentido, desde el pensamiento feminista se ha impulsado una definición más amplia de lo “político” que incluya aspectos como la violencia contra las mujeres, la conciliación de la vida familiar y laboral y la salud sexual y reproductiva, entre otros contenidos que tradicionalmente se han ubicado en la esfera privada (Squires, 2008 y Verloo y Lombardo, 2007).

1.2.2. Las cuestiones de género en el análisis de las políticas públicas

En el marco específico del análisis de las políticas públicas, los primeros desarrollos se vincularon a la emergencia, a partir de la década de 1970 en Occidente, de las “políticas de

¹⁸ Como referencia clave en esta materia subrayar la obra de BOURDIEU, Pierre (2000) *La dominación masculina*. Barcelona. Anagrama.

igualdad”¹⁹ que en sus inicios se tradujeron en acciones específicas para mujeres. En este contexto, las aportaciones desde el feminismo pusieron énfasis en la dificultad de incorporar las cuestiones de mujeres, primero, y las cuestiones de género, a partir de la década de los noventa, en la agenda política; en las funciones y estructura de las instituciones establecidas para el avance hacia la igualdad entre mujeres y hombres; en los principales actores y actoras implicadas en las políticas de igualdad; y en el contenido y objetivo de las políticas y planes de igualdad (Bustelo, 2001).

De la mano del desarrollo de las propias “políticas de igualdad”, interesadas ahora en erradicar la desigualdad de género, propiciar una mayor participación social en las políticas públicas y abordar cuestiones como la diversidad, los últimos estudios en materia de políticas de igualdad y análisis de políticas han ido un paso más allá. Enmarcados dentro de los “enfoques del desplazamiento” y, por ende vinculados al feminismo posestructuralista y posmoderno, estos estudios feministas se han centrado en cómo se identifica e interpreta la igualdad de género como problema público y cómo algunos contenidos son incluidos mientras otros son excluidos de la agenda política; en quién tiene la voz en la definición de lo que es la desigualdad de género y de las medidas necesarias para combatirla; y en cómo se relaciona la desigualdad de género con otros tipos de desigualdades. A continuación, se profundiza en cómo han sido cada uno de estos tres temas presentados.

1.2.2.1. La definición la desigualdad de género como problema público

Al igual que numerosos estudios²⁰ que, desde la década de los setenta del siglo XX, han reconocido “el carácter de construcción social y política que tienen los problemas públicos” (Grau, 2002: 38), diversas teóricas feministas han subrayado que la desigualdad de género como problema público no existe de forma ajena a la comunidad política que la aborda. Los problemas públicos, en general, y el problema de la desigualdad de género, en particular, no

¹⁹ Las políticas de igualdad se comprenden como “el conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres” (Bustelo, 2004a: 17).

²⁰ El conocimiento acumulado en el área del análisis de las políticas públicas ha puesto de manifiesto que los enfoques tradicionales, que promueven soluciones para determinados problemas considerados “objetivos”, resultan insuficientes. Éstos han de ser complementados con otros enfoques que pongan énfasis en el proceso de construcción social y política de los problemas públicos (Grau, 2002; Bacchi, 1999 y Aguilar Villanueva, 1996c).

son “hechos objetivos” que existen más allá del contexto socio-político de donde surgen (Bacchi, 1999; Bustelo y Lombardo, 2007; Bustelo y Verloo, 2009). Por el contrario, su definición como problemas públicos se apoya en “ciertas concepciones particulares de la realidad” (Aguilar Villanueva, 1996c: 31).

En efecto, los problemas públicos son resultado de valores, interpretaciones e intereses en competencia y en constante cambio (Bacchi, 1999; Bustelo y Lombardo, 2007; Bustelo y Verloo, 2009). Su delimitación refleja un modo de conocer y actuar estratégicamente en el que influyen los contextos históricos, institucionales y culturales. No se trata, por tanto, de una construcción intencional de un conjunto de agentes sociales ni tampoco de estructuras transhistóricas que operan fuera de la intervención humana (Bacchi, 1999).

Ahora bien, las teorizaciones feministas subrayan que no sólo es relevante el modo cómo se construyen e interpretan socialmente las demandas alcanzadas. Recogiendo la problemática dual planteada por Foucault sobre “qué se es capaz de decir” y “qué se permite decir” (Bacchi, 1999), añaden que también resulta clave el análisis de los silencios en las agendas políticas, el estudio de aquellas cuestiones que no aparecen definidas como problemas públicos.

Con esta doble finalidad, centran la atención en cómo son pensados y representados los problemas públicos en las diferentes propuestas políticas concretas y, en este sentido, no analizan los problemas en sí sino el proceso de problematización y de producción de significado. Desde esta perspectiva, cada propuesta política contiene en sí misma una “representación del problema”, un diagnóstico implícito o explícito de sus causas así como un pronóstico o solución al mismo. Una representación que, por otra parte, está en continua transformación y define la propia vida de las políticas al tiempo que está marcada por ésta.

Por lo tanto, la tarea no es mejorar la definición del problema sino revelar las asunciones sobre la naturaleza del problema en cualquier solución postulada (Bacchi, 1999 y Bustelo y Verloo, 2009). Se asume que el conocimiento de las diferentes “representaciones del problema”, en el caso específico de la desigualdad de género, constituye un elemento clave para poner de manifiesto los prejuicios de género existentes en la definición del problema; para fomentar la mejora continua en las políticas; y para impulsar, de este modo, una más eficaz promoción de la igualdad de género (Bustelo y Lombardo, 2007).

En este marco, reconocido que la desigualdad de género no siempre se ha considerado un problema público²¹, diferentes estudios feministas han puesto de manifiesto la multitud de representaciones que existen sobre la misma y que, sólo en los últimos años, algunas han comenzado a incluir de forma sistemática aspectos vinculados tanto a la esfera pública como privada.

Como efecto de su introducción en la agenda y la necesidad de contar con un objetivo común y aceptado, se observa una tendencia a presentar la desigualdad de género como un concepto sencillo y unívoco. Empero, “la desigualdad de género es un problema político polémico y complejo” que no deja de ser objeto de un intenso debate incluso en el seno del propio movimiento y pensamiento feminista (Bustelo y Lombardo, 2007: 18). El proceso de homogenización de la diversidad de representaciones no refleja sino la existencia de una norma dominante o un marco estratégico explícito que simplifica el concepto (Verloo y Lombardo, 2007). En cambio, coexiste una amplia variedad de representaciones que, por otra parte, corre el riesgo de dejar vacío el concepto de desigualdad de género así como puede distorsionar, durante la implementación de las políticas, los problemas y objetivos compartidos en la fase de formulación (Bustelo y Lombardo, 2007 y Verloo y Lombardo, 2007).

Por otra parte, respecto a las dimensiones que han sido incluidas en la representación de la desigualdad de género, la mayor parte de los discursos y propuestas políticas vinculan este tipo de desigualdad con la falta de acceso de las mujeres al ámbito público, identificado con la esfera política y el mercado laboral formal. Sin embargo, esta ecuación entre “igualdad de género” y “participación de las mujeres en la ámbito público” ignora cuestiones vinculadas al ámbito privado que queda excluido, de esta forma, de la intervención pública (Bacchi, 1999). Además, mide la igualdad tomando como referencia de éxito el estatus de los hombres e infravalorando el papel del ámbito privado en el desarrollo social. En este sentido, el masculino como “modelo” provoca que no se identifique el papel clave del ámbito privado en el mantenimiento y desarrollo de la sociedad y, por tanto, que no se reconozca que “el ámbito de lo privado es también público” (Durán, 1987: 20).

En efecto, no ha sido hasta los últimos años, cuando se han comenzado a romper los límites entre lo público y lo privado y se ha generado una comprensión más compleja de la

²¹ La desigualdad de género comenzó a considerarse como problema público, en el marco de las democracias occidentales, a partir de las décadas de 1960 y 1970 (Bacchi, 1999). En el ámbito de las Naciones Unidas, es a partir de los años setenta cuando comienza a visualizarse que las desigualdades entre mujeres y hombres son elemento clave para avanzar en el desarrollo económico y social.

desigualdad de género. En esta línea, poco a poco, algunos discursos y propuestas políticas comienzan a identificar la violencia doméstica, el nulo reconocimiento de la contribución del trabajo doméstico a las economías nacionales y la difícil conciliación de la vida laboral y personal como problemas públicos. Aún así, en muchas de estas nuevas representaciones de la desigualdad de género las mujeres son presentadas como víctimas carentes de las actitudes deseadas y del poder para cambiar su situación (Squires, 2008).

1.2.2.2. La voz en la delimitación de la agenda política de género

Por otra parte, las teóricas feministas también han puesto énfasis en identificar quién tiene la voz en la definición y desarrollo de las políticas públicas y, en concreto, en las políticas de igualdad de género. De forma específica, han analizado los actores presentes en el *policymaking* de las políticas de igualdad y sus implicaciones para estas políticas; han subrayado la importancia para los actores políticos excluidos de ganar voz en la definición del debate público; y han reflexionado sobre el tipo de procesos participativos necesarios para generar un cambio significativo en materia de igualdad de género (Verloo y Lombardo, 2007).

En cuanto a los actores presentes en el *policymaking*, la literatura feminista ha identificado dos grandes grupos en tensión: las expertas y la sociedad civil. Por una parte, la participación de expertas en las políticas públicas de igualdad resulta clave en tanto cuentan con conocimiento especializado en la materia así como conciencia de género que puede impulsar una mayor eficacia en la implementación de las políticas. Ahora bien, si sólo se cuenta con la participación de expertas se corre el riesgo de una “despolitización” del contenido de la igualdad de género (Verloo y Lombardo, 2007 y Squires, 2008) al reducir las medidas de igualdad de género a un conjunto de procedimientos técnicos que obvian el conflicto político y excluyen a las voces feministas más radicales. El papel de la sociedad civil, en este sentido, resulta crucial para incluir cuestiones relativas a la igualdad que van más allá de las propias perspectivas y experiencias de las mujeres así como para generar procesos políticos de democratización en el cual se incluyen las voces de las mujeres (Beveridge *et al.*, 2000; Walby, 2005; Verloo, 2005a en Verloo y Lombardo, 2007: 26).

Sin embargo, de acuerdo con Woodward, no siempre existe una oposición directa entre expertas y sociedad civil como se pone de manifiesto en la formación de un triángulo

de agentes entre las femócratas, las académicas y el movimiento feminista en algunas experiencias políticas (2004 en Verloo y Lombardo, 2007: 27). En este sentido, se propone repensar la relación entre expertas y sociedad civil como un espacio para generar alianzas constructivas en pro de la igualdad de género más que como una relación de continua oposición.

Respecto a los actores y actoras políticas excluidas, diferentes aportaciones feministas han puesto de manifiesto la relevancia para estos actores y actoras de ganar voz en la definición del debate público como paso previo para tener influencia en la formación de la agenda (Phillips, 2003; Marx Ferree and Gamson, 2003; y Lister, 2005 en Verloo y Lombardo, 2007: 27). Empero, la simple participación de estos actores y actoras no implica un cambio relevante en materia de igualdad de género. Por el contrario, es preciso que se generen procesos participativos en condiciones de igualdad para favorecer que los grupos excluidos o subordinados tengan la posibilidad de articular sus intereses.

No obstante, a pesar de estas aportaciones feministas, la experiencia empírica sobre quién tiene o debería tener la voz en el *policymaking* es aún escasa y parece permanecer en un nivel normativo (Verloo y Lombardo, 2007).

1.2.2.3. La interseccionalidad

Frente al riesgo de esencialismo y homogeneización de las mujeres, diversas teóricas feministas contemporáneas, como Anthias y Yuval-Davis, Harris, Lorde y Nussbaum, han teorizado sobre la necesidad de atender a las diferencias entre mujeres vinculadas a “la clase, la edad, la orientación sexual, los orígenes étnicos, la capacidad, y otras desigualdades” (Verloo y Lombardo, 2007: 24). La diversidad se ha asumido como una característica intrínseca de la sociedad y como un elemento fundamental en la formulación y ejecución de políticas públicas (Squires, 2007; Walby, 2005; Cornwall *et al.*, 2004; Sweetman, 2004; Rai, 2003b y Staud, 2003).

En este contexto, el concepto de interseccionalidad (*intersectionality*) ha ido tomado cada vez más fuerza en las últimas dos décadas especialmente en el mundo académico (Outshoorn y Kantola, 2007 y Squires, 2007). En este sentido, la mirada ha comenzado a dirigirse a las interacciones entre las distintas desigualdades y no exclusivamente a la desigualdad entre mujeres y hombres como objeto de análisis. Este cambio en el foco de

análisis ha implicado concebir el género como “una constelación de ideas y prácticas sociales que están situadas históricamente dentro múltiples sistemas de opresión que, a la vez, se construyen mutuamente” (Collins, 2000 en Squires, 2007: 161 y 162).

En esta línea, se ha empezado también a asumir que los diferentes tipos de desigualdades no son equivalentes sino que tienen un carácter definido y unos mecanismos y procesos propios de gestación (Verloo, 2006).

Grosso modo, los principales desarrollos teóricos en esta materia se vinculan al trabajo de Crenshaw sobre las relaciones entre género, raza y clase social (1989 en Verloo, 2006) y su distinción de dos tipos de interseccionalidad: la interseccionalidad estructural, que ocurre cuando la intersección entre desigualdades tiene efectos en la vida diaria de las personas; y la interseccionalidad política, que se pone de manifiesto cuando la intersección entre desigualdades es relevante para las estrategias políticas (1994 en Verloo, 2006: 213).

Tal y como recoge esta autora, aparte de la intersección de las desigualdades en la vida cotidiana de las personas, la interseccionalidad también tiene implicaciones políticas. Las estrategias políticas respecto a una desigualdad no son normalmente neutrales respecto a las otras. Desde el diseño de las políticas, las interdependencias entre las diferentes desigualdades así como las dinámicas de privilegios y exclusión, que con frecuencia se generan, tienen efectos directos sobre el desarrollo y los resultados de las políticas (Bustelo, 2008).

No obstante, si bien la identificación de la intersección, estructural y política, de las desigualdades resulta clave a la hora de estudiar y afrontar políticamente las desigualdades múltiples, la interseccionalidad enfrenta todavía fuertes críticas y puntos débiles. Entre las críticas, destaca que la interseccionalidad no proporciona un modelo claro para comprender las estructuras (Beisel y Kay, 2005 en Verloo y Lombardo, 2007: 25). En relación a los puntos débiles, resaltan su reducido desarrollo teórico, el intenso debate feminista sobre sus beneficios e inconvenientes y su escasa e inadecuada aplicación en la práctica política.

En cuanto a su desarrollo teórico, las referencias que existen sobre interseccionalidad estructural se vinculan al feminismo y a las políticas de igualdad de género así como, en cierta medida, a los movimientos y las políticas contra el racismo. Sin embargo, aún no se utiliza en conexión con otras desigualdades. Además, en materia de interseccionalidad política las referencias son casi inexistentes (Verloo, 2006).

Respecto al debate feminista sobre beneficios e inconvenientes, se asume que ha de reconocerse la diversidad de las mujeres, pero existen fuertes resistencias a dirigir la mirada a

una multiplicidad de colectivos sociales en tanto que generaría una pérdida de atención y recursos destinados a las cuestiones de género (Squires, 2007 y Verloo y Lombardo, 2007).

Por último, la práctica política en materia de interseccionalidad es muy reducida. En el marco de Naciones Unidas, se ha trabajado fundamentalmente la intersección entre raza y género²² y en la Unión Europea²³, donde existe un desarrollo un poco mayor, las desigualdades múltiples se han abordado sólo desde la legislación anti-discriminación (Kantola y Outshoorn, 2007 y Verloo, 2006). En ambos casos, han primado o bien enfoques unitarios, centrados en una única desigualdad, o bien enfoques múltiples o aditivos donde predomina el enfoque simplista de ‘talla única’ para todas las desigualdades. Aún no se han desarrollado métodos y herramientas más complejas y que sean sensibles a la teoría sobre interseccionalidad. Es decir, que asuman que las desigualdades no son equivalentes sino dinámicas e interdependientes así como la multitud de visiones sobre cada uno de los tipos de desigualdad y la continua lucha de poder entre desigualdades (Verloo, 2006)

En este sentido, hoy por hoy, como señalan Kantola y Outshoorn, la intersección entre los diferentes factores o ejes de desigualdad continúa constituyendo un “reto significativo para las teóricas contemporáneas de la igualdad” (2007: 17). El debate sobre la relación entre desigualdad de género y otras desigualdades parece estar en una etapa embrionaria (Verloo y Lombardo, 2007).

²² Las principales iniciativas de Naciones Unidas en materia de interseccionalidad son: la adopción por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en marzo de 2004, de una recomendación general sobre las dimensiones relativas al género en la discriminación racial (DGR/56/Misc21/Rev.3); y el panel sobre “Género y todas las formas de discriminación, en particular el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las relacionadas con la intolerancia” que organizó la Comisión sobre el Estatus de las Mujeres en su 45ª sesión en 2001 (Verloo, 2006).

²³ La promoción de la diversidad ha emergido como prioridad central en la Unión Europea en los últimos años siendo reconocido el concepto de diversidad de forma explícita en el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea (EC Treaty) (Squires, 2007). No obstante, hasta el momento existe poca práctica en materia de interseccionalidad.

1.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS ACTUALES

Las políticas de cooperación internacional para el desarrollo emergen como tales a partir de 1945 y de forma paralela a la conformación del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo que se gestó tras la II Guerra Mundial. En concreto, en 1949 el “Discurso sobre el estado de la Unión” del presidente estadounidense Harry S. Truman refleja el nacimiento de la “era del desarrollo” y, con ello, de las políticas de cooperación internacional. De acuerdo con Truman, en los inicios de la Guerra Fría, Estados Unidos asume una nueva forma de entender las relaciones internacionales donde el mundo se divide en países desarrollados y países en desarrollo y donde las políticas de cooperación se dibujan como una herramienta clave para el progreso de todas las naciones. El modelo estadounidense de desarrollo, basado en el liberalismo económico y en la negociación equitativa y democrática, se presenta de este modo como la vía para avanzar hacia el progreso social y económico a escala mundial (1949, citado en Rist, 2002: 85-87).

Ahora bien, en el escenario político de mediados de siglo XX, el discurso del presidente estadounidense no constituye sino el punto de partida de unas políticas de cooperación marcadas por los intereses estratégicos de ambos bloques. Desde esos momentos hasta el colapso del bloque del Este, tanto los Estados Unidos como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) utilizan las políticas de ayuda como un instrumento para su política de expansión exterior. El conflicto bipolar también se refleja en Naciones Unidas, que ve limitado su papel en la promoción del desarrollo social y económico de los países, y en las instituciones de *Bretton Woods* –Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)– en cuya creación se imponen los intereses occidentales y, en concreto, los de Estados Unidos en tanto que gran vencedor de la II Guerra Mundial (Sanahuja, 2001).

La conformación de unas instituciones financieras internacionales de corte liberal, por otra parte, genera a partir de los años cincuenta y hasta los ochenta el denominado “conflicto Norte-Sur”. Mientras que el FMI y el BM confían en la inversión extranjera y en los flujos comerciales como motores naturales del progreso, los países en desarrollo y de reciente descolonización ponen de manifiesto sus dificultades para el avance social y reclaman la creación nuevos mecanismos multilaterales de carácter público que faciliten un mayor acceso al capital de inversión y a recursos de carácter concesional. Sin embargo, los intentos de un “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI) aunque contribuyen a generar cambios,

como la aparición de la financiación concesional o el Sistema de Preferencia Generalizadas (SPG) que facilitó el acceso de las exportaciones del Sur a los mercados del Norte, no modifican las bases del orden económico internacional de posguerra (Sanahuja, 2001). Por el contrario, dejan de manifiesto la existencia de un “multilateralismo de matriz hegemónica y de carácter subsidiario respecto al libre mercado” (Sanahuja, 2001: 64) que vincula las políticas de cooperación al desarrollo a los intereses geopolíticos de los países donantes, tanto en el caso de las grandes potencias como en aquellos otros países industrializados que comienzan a desarrollar acciones de ayuda²⁴.

A partir de la “crisis de la deuda” en los ochenta, la confrontación Norte-Sur llega a su fin ante la fuerte vulnerabilidad económico-financiera de muchos países del Sur y se imponen, en el marco de la cooperación, los programas de ajuste estructural y reforma económica impulsados desde el FMI y el BM. Enraizado en estas medidas neoliberales, con la caída de la URSS en 1989, se adopta a escala internacional el llamado “Consenso de Washington” como nuevo modelo económico que comienza a cuestionar las políticas económicas de carácter nacionalista, implementadas hasta entonces, y apuesta por la liberalización económica, la apertura externa, la supremacía de las fuerzas del mercado y la eliminación de la planificación central. En este sentido, desde los ochenta la agenda de desarrollo se muestra más a favor de la liberalización económica y da una mayor relevancia a la empresa privada como agente de desarrollo. También ligada a los planes de estabilización y reforma estructural, la “agenda de la condicionalidad”²⁵ se conforma como un elemento crucial de las políticas de desarrollo. De esta forma, las políticas de cooperación, que continúan respondiendo a los intereses nacionales de los donantes, contribuyen en esta ocasión a afirmar un orden internacional de carácter neoliberal en los países del Sur (Sanahuja, 2001).

En las últimas dos décadas y especialmente a partir del año 2000, la agenda de desarrollo parece tomar un nuevo cariz y se empieza a hablar de un “nuevo paradigma” de la ayuda (Alonso y Sanahuja, 2006). Tras la fracasada experiencia del ajuste estructural y las diferentes crisis financieras de los noventa así como influida por la fuerte movilización

²⁴ Incluso cuando no se trata de la ayuda desplegada por Estados Unidos o por la URSS, la política de cooperación internacional de los donantes se vincula con los intereses de su política exterior, bien asociados a sus lazos poscoloniales bien a sus objetivos comerciales. Este es el caso de las políticas de cooperación puestas en marcha por el Reino Unido en los países miembros de la *Commonwealth*, por Francia en los países de la *francophonie* y, a partir de la década de los ochenta, por España en América Latina. La excepción se encuentra en los países nórdicos.

²⁵ La “agenda de la condicionalidad”, que no deja de ser vista como una vía para exportar un determinado orden mundial, supone la definición por parte de los países donantes de ciertas cuestiones – relativas a aspectos económicos, ambientales, de género, entre otros – como prerequisites para la concesión de ayuda.

internacional de la sociedad civil de las últimas décadas, la agenda internacional de desarrollo toma un carácter más social y dirige su mirada a la lucha contra la pobreza. Paralelamente, ante las nuevas dinámicas generadas por el proceso de globalización, comienza a plantearse la necesidad de una actuación estratégica de carácter global (Sanahuja, 2007).

Por una parte, las diferentes cumbres temáticas de Naciones Unidas²⁶ proponen en los noventa, con la participación de actores estatales y organizaciones sociales, una agenda de desarrollo en la que algunas cuestiones sociales, consideradas tradicionalmente “blandas”, adquieren centralidad. Se configura así una nueva “agenda social global” de desarrollo que se materializa en la Declaración del Milenio (2000), adoptada por Naciones Unidas con el respaldo de 189 Estados, y en sus Objetivos de Desarrollo del Milenio²⁷ (ODM) (Tezanos, 2011).

En esta nueva agenda, a diferencia de en décadas anteriores, el desarrollo social se reconoce como elemento clave para el objetivo central de erradicar la pobreza y los nuevos actores no estatales –ONG, movimientos sociales y organizaciones internacionales, entre otros– toman mayor fuerza (Sanahuja, 2007). De igual modo, se recoge en el octavo ODM la necesidad de crear una “Asociación global para el desarrollo” para hacer frente a los principales factores que dificultan el desarrollo internacional –la falta de una apertura comercial por parte de los países industrializados, la carga de la deuda, el desigual acceso a la tecnología y la escasa cantidad y calidad de la ayuda al desarrollo–.

Con la finalidad de alcanzar los ODM, surgen también iniciativas para mejorar el impacto y la eficacia de la ayuda ante una cada vez mayor proliferación de donantes y fragmentación de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Tal y como se puso de manifiesto en la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey (2002) y en la Conferencia de Seguimiento sobre Financiación del Desarrollo de Doha (2008), continúan reinando las posturas liberales que atribuyen a la AOD un papel subsidiario frente al mercado. Sin embargo, comienzan a observarse algunos avances en el discurso sobre la distribución y

²⁶ A lo largo de la década de los noventa y ante la caída del bloque del Este, se llevó a cabo el siguiente conjunto de conferencias internacionales o cumbres bajo el auspicio de Naciones Unidas: Cumbre Mundial sobre la Infancia (Nueva York, 1990); Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995); IV Conferencia Mundial sobre Mujeres (Beijing, 1995); y Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996).

²⁷ Los ocho ODM recogen aspectos centrales como la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la educación universal, la sostenibilidad medioambiental, la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, entre otros. Todos ellos recogen un conjunto de metas cuantitativas e indicadores para legitimar la ayuda oficial al desarrollo (AOD) ante las fuertes críticas recibidas tanto desde posturas neoliberales como desde distintos enfoques críticos con la globalización. Para una consulta de los diferentes objetivos, metas e indicadores, puede verse: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> (30 de enero 2011).

gestión de la ayuda. Desde la Conferencia de Monterrey, la comunidad internacional empieza a poner énfasis en la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda tal y como se plasma en la Agenda de París que recoge la Declaración de Roma sobre armonización (2003), la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008).

En concreto, la Agenda de París pone en marcha un proceso que persigue modificar unas relaciones de ayuda marcadas por la condicionalidad e impulsar una “nueva arquitectura de la ayuda”. Con esta finalidad, a partir de la Declaración de París se promueven cinco criterios de gestión²⁸: la apropiación de la ayuda por parte de los países socios; el alineamiento de los donantes con las estrategias de desarrollo nacionales; la armonización de los donantes; la corresponsabilidad por parte de países socios y donantes; y la gestión por resultados (Martínez y Sanahuja, 2009). Como resultado, se produce un renovado impulso de las nuevas modalidades de ayuda de carácter más estratégico como el apoyo presupuestario, el enfoque sectorial y las estrategias de lucha contra la pobreza²⁹.

En términos generales, los ODM reflejan la inclusión de ciertas cuestiones sociales en la lucha contra la pobreza y la apuesta por actuar más allá del Estado desarrollando alianzas globales en el marco de los compromisos internacionales. La Agenda de París, por su parte, supone un nuevo modelo de gestionar la ayuda que persigue mejorar su eficacia y calidad adoptando enfoques más estratégicos y globales. Sin embargo, y pese a los esfuerzos desarrollados por algunos actores, las políticas de cooperación están aún en un momento de transición caracterizado, entre otros aspectos, por:

- El predominio de los intereses nacionales frente a otros de cariz más cosmopolita. Aunque se reconoce cada vez más la importancia de dar respuestas internacionales a los problemas derivados de la globalización y se han producido avances substanciales en el establecimiento de compromisos mundiales en materia de ayuda, siguen siendo los países donantes en su relación con los países socios los que delimitan la agenda real de cooperación al desarrollo (Raffert, 1999 citado en Sanahuja, 2001). Como sucede con otras políticas públicas, la escasa solidez del

²⁸ La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y el Programa de Acción de Accra puede consultarse por completo: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf> (Consulta: 30 de enero 2011).

²⁹ Estas nuevas modalidades de ayuda constituyen nuevos mecanismos para asignación y entrega de ayuda que, fundamentalmente, se apoyan en el apoyo directo a presupuestos nacionales y en el apoyo a sectores concretos. Una información más detallada sobre las nuevas modalidades de ayuda puede encontrarse en Del Saso, Botella y Romero (2008), “Nuevas modalidades e instrumentos de ayuda”.

orden internacional hace que la decisión última de ejecución de las políticas siga dependiendo de la voluntad de los Estados (Parsons, 2007).

El carácter discrecional y unidireccional de las políticas de cooperación tiene como efectos, entre otros, la divergencia e incluso contradicción entre los diferentes donantes, por sus distintas visiones del desarrollo y por los intereses en pugna en el sistema internacional, así como la falta de coordinación entre donantes. Igualmente, tiene efectos directos sobre los propios países socios que se ven condicionados a los intereses del país donante.

- La multiplicidad de actores. A diferencia de las primeras políticas de cooperación donde los principales actores eran los Estados, socios y donantes, y en cierta medida los organismos internacionales, en la actualidad participan un amplio número de actores. Entre ellos, cabe destacar: las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), cuya aparición y crecimiento a partir de los años setenta se vincula a la pérdida de autoridad y legitimidad de las instituciones del Estado y que la actualidad son responsables de una parte significativa de la gestión de la AOD; las entidades de la cooperación descentralizada –ayuntamientos, gobiernos regionales e instituciones públicas autónomas como la Universidad, entre otras–, que aparecen de forma paralela al proceso de transferencia de capacidades al ámbito local y que cada vez van tomando mayor relevancia; las nuevas iniciativas multilaterales, que en forma de fondos o alianzas globales se han ido estableciendo en los últimos años en acuerdo entre organismos internacionales y organizaciones privadas; y la cooperación de la Unión Europea cada vez con mayor peso.
- Un marco regulador no vinculante. Naciones Unidas, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los bancos de desarrollo y los principales donantes bilaterales han definido diversos principios, normas y procedimientos de actuación. Aunque existe cierto consenso sobre los mismos en los últimos años, la centralidad de los Estados en el sistema internacional de cooperación provoca que su aplicación dependa del voluntarismo de los mismos (Sanahuja, 2001).

Estos rasgos de las políticas actuales de cooperación ponen de manifiesto que, en la era de la globalización, éstas aún no están respondiendo a la nueva situación internacional. Mientras que los Estados continúan teniendo un peso central, diferentes tendencias muestran

la necesidad de repensar las políticas de cooperación desde una visión más global. El debilitamiento del Estado; la proliferación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y de corporaciones multinacionales como agentes de desarrollo; los procesos de regionalización; y la necesidad de suministrar los “bienes públicos globales”, entre otros aspectos, han hecho emerger nuevas demandas globales de gobernanación y cooperación. Unas nuevas demandas a las que los mecanismos clásicos de cooperación interestatal y las organizaciones internacionales apenas son capaces de atender debido a sus limitadas competencias y a su naturaleza subsidiaria respecto a los Estados (Alonso y Sanahuja, 2006 y Sanahuja, 2001). Los ODM y la Agenda de París, en este sentido, no han logrado configurar una actuación estratégica de carácter global en pro del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza.

En las páginas que siguen, profundizamos en cómo se han abordado las cuestiones relativas a la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas públicas de cooperación internacional, desde su emergencia a la actual etapa de transición, dirigiendo la mirada a su definición como problema público, su incorporación en la agenda, su diseño y su implementación.

1.4. MUJERES Y GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

“Development, if not engendered, is endangered”,
UNPD (1995) *Human Development Report. Gender and Human Development*.

De la mano de la nueva “agenda social global” de desarrollo, la igualdad entre mujeres y hombres se ha incorporado en la agenda de diferentes gobiernos y organismos internacionales a lo largo de todo el planeta. Ya desde la década de 1970 se comenzaron a establecer mecanismos nacionales para el avance de las mujeres y se empezó a impulsar la participación de las mujeres en la arena política y en el mercado laboral. En cambio, ha sido a partir de los noventa cuando se ha asumido internacionalmente un compromiso con la igualdad de género dirigiendo la mirada hacia cómo las desiguales relaciones de género provocan la discriminación de las mujeres en múltiples espacios de la vida pública y privada.

Este paso, de poner el foco en las mujeres para fijarse en las relaciones de género como arena de actuación, muestra que las desigualdades entre mujeres y hombres no constituyen un concepto unívoco en las políticas de cooperación, tal y como sucede en otras políticas públicas. Por el contrario, estas desigualdades han sido comprendidas y abordadas de diferente manera en la historia de las políticas de cooperación. En concreto, pueden identificarse tres grandes enfoques teóricos y metodológicos que muestran los distintos modos de interpretar y actuar ante las desigualdades de género en cooperación para el desarrollo: el “enfoque del bienestar”, el “enfoque de Mujeres en el Desarrollo” o “enfoque MED” y el “enfoque Género en el Desarrollo” o “enfoque GED” (Cirujano, 2006 y 2005; Kabeer, 1998 y Moser, 1995)

Cada uno de ellos responden a los diferentes modelos de desarrollo que han predominado en la agenda internacional, y que en su mayor parte no han cuestionado el desigual orden de género, así como a la evolución del movimiento y pensamiento feminista y su influencia para incluir en las políticas de desarrollo sus modos de comprender la desigualdad de género.

En la actualidad, la mayor parte de las políticas de cooperación tienden a presentar sus actuaciones en materia de igualdad como “políticas de género”. Sin embargo, en realidad, existe una equiparación de las “políticas de género” con todas aquellas políticas que atienden a la situación de las mujeres en los países del Sur. En este sentido, la promoción de la

igualdad de género no siempre se ha traducido en el desarrollo de medidas efectivas de lucha contra la desigualdad ni en la institucionalización del enfoque de género dentro de los gobiernos y organismos internacionales. Del mismo modo, los avances en materia de igualdad de género no han sido todo lo satisfactorios que cabía esperar y, hoy por hoy, las mujeres siguen sufriendo discriminación social, política y económica por el simple hecho de ser mujeres. La pobreza, el analfabetismo, la precariedad laboral, el desempleo, la dificultad para acceder a puestos de representación política y la violencia constituyen problemas que siguen afectando en mayor medida y de modo diferenciado a la población femenina que a la masculina (ONU, 2010).

En las siguientes páginas, de acuerdo con los tres enfoques existentes en materia de mujeres, género y desarrollo, se aborda cómo se han ido comprendiendo e introduciendo las desigualdades entre mujeres y hombres en la agenda internacional de desarrollo así como cuáles han sido las principales propuestas para abordar estas desigualdades. Por otra parte, se analizan el tipo de políticas implementadas y las dificultades encontradas para integrar el enfoque de género en las actuaciones de cooperación para el desarrollo. De forma paralela, a lo largo de todo el texto se tienen en consideración las características particulares que definen en la actualidad las políticas de cooperación internacional en su conjunto.

1.4.1. La diversidad de definiciones de la desigualdad de género en las políticas de desarrollo

Como se acaba de indicar, cada uno de los tres enfoques desarrollados hasta el momento presenta una determinada forma de interpretar la desigualdad de género. Con orígenes en diferentes momentos de la historia de la cooperación internacional, cada uno de ellos muestra también cómo determinados aspectos relativos a la igualdad entre mujeres y hombres han ido incorporándose en la agenda internacional de desarrollo. Conozcamos a continuación cada uno de estos enfoques, su definición de la desigualdad de género y los contenidos de mujeres y género que han ido incluyendo en la agenda.

El primer enfoque relacionando con las mujeres en los países en desarrollo es el “enfoque del bienestar”, cuyo mayor desarrollo se encuentra entre los años cincuenta y setenta del siglo XX, aunque todavía constituye, en muchas ocasiones, un marco predominante (Moser, 1995). Este enfoque se nutre de la filosofía racionalista de la Ilustración que

diferencia dos ámbitos de relaciones humanas: “uno en el que prevalecían los principios de libertad e igualdad y otro donde dominaban los principios de autoridad y jerarquía, es decir lo público y lo doméstico” (García Prince, 2008: 27). Por lo tanto, no cuestiona las desigualdades entre mujeres y hombres derivadas de la división sexual del trabajo sino que las comprende como resultado de una organización natural de las funciones sociales.

Desde esta visión del funcionamiento social de origen occidental, entiende que las políticas han de ir acorde con el modelo de familia nuclear o del “*male breadwinner*”, que se basa en un cabeza de familia varón y en un ama de casa mujer, sin considerar la variedad de tipos de familia y los diferentes roles de mujeres y hombres en todo el mundo (Cirujano, 2005). Asimismo, concibe a las mujeres como un sujeto pasivo del desarrollo, como un grupo vulnerable, y promueve su rol reproductivo, de cuidadora y madre (Moser, 1995: 96).

Para comprender este enfoque hay que encuadrarlo dentro del modelo de “crecimiento con filtración”, reinante en las primeras décadas del desarrollo y basado en la teoría de la modernización³⁰, que confía en el “efecto goteo” (*trickle down*) como motor del desarrollo. La idea manifiesta, al hilo de las políticas pro-mercado existentes, es que el desarrollo económico traerá consigo de manera automática el desarrollo social y, en este sentido, no es necesario incluir los temas de bienestar social, entre los que se encuentra el tema “mujeres”, en la agenda de desarrollo.

Su predominio en los primeros años de la cooperación para el desarrollo se pone de manifiesto en la Primera Década del Desarrollo de Naciones Unidas (1961-1970) que establece como principal objetivo el impulso del desarrollo económico mientras que sitúa las cuestiones sociales dentro de las “áreas blandas”. De hecho, en estas fechas, las cuestiones relativas a la igualdad entre mujeres y hombres ocupan una posición marginal y sólo entran en agenda con la creación en 1946 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en el seno de Naciones Unidas. Desde esta Comisión, y al hilo de las peticiones de la primera ola de feminismo o el feminismo sufragista de finales del siglo XIX y principios del XX (Evans, 1983) y del feminismo liberal de mediados de siglo (Beltrán *et al*, 2001), los primeros esfuerzos se concentran en combatir la discriminación legal de las mujeres y alcanzar la

³⁰ La teoría de la modernización constituyen una de las teorías con mayor peso dentro de las primeras políticas de cooperación internacional. Enunciada en *Las etapas del desarrollo económico. Un manifiesto no comunista* (1961) de W. W. Rostow tiene un claro carácter evolucionista y concibe el desarrollo como una sucesión de etapas a las que todas las sociedades deberían aspirar. Para esta corriente, las diferentes sociedades se sitúan a lo largo de un *continuum* donde los extremos se corresponde con lo “tradicional”, como menos desarrollado, y lo “moderno”, como más desarrollado.

igualdad jurídica. Otros desarrollos de la segunda ola del feminismo en los años sesenta y setenta, más interesados en el cambio cultural que en influir en el “Estado patriarcal”³¹, se mantienen fuera de estas primeras iniciativas (Squires, 2007).

Ahora bien, este enfoque entra en crisis en la década de 1970. Por una parte, los procesos de desarrollo impulsados hasta esta fecha habían tenido efectos diferenciados sobre mujeres y hombres tal y como quedaba de manifiesto en numerosas publicaciones, entre ellas la obra pionera *La mujer y el desarrollo económico* de 1979 de Ester Boserup (1993). Por otra parte, el aumento de la desigualdad, el desempleo y la pobreza absoluta en países que habían logrado incrementar su producto interior bruto cuestionó la teoría de la modernización que alimentaba el modelo de “crecimiento con filtración” y, por ende, el “enfoque del bienestar”. Por último, los nuevos movimientos sociales, fundamentalmente la segunda ola del feminismo, dibujaron un escenario propicio para la aceptación de nuevas ideas que ponían el énfasis en la incorporación de las mujeres como sujeto activo en las políticas de desarrollo (Kabeer, 1998).

Ante la crisis del “enfoque del bienestar”, emerge a mediados de los setenta el denominado “enfoque de Mujeres en el Desarrollo”³² o “enfoque MED” que constituye el segundo enfoque elaborado para abordar la situación de las mujeres en los países del Sur. Este nuevo enfoque se desarrolla a largo de la década de los setenta y los ochenta a través de tres estrategias diferentes: la “estrategia de la equidad”, la “estrategia antipobreza” y la “estrategia de la eficiencia” (Cirujano, 2006 y 2005; Kabeer, 1998; y Moser, 1995).

El enfoque MED identifica las desigualdades entre mujeres y hombres con el desigual acceso a los procesos políticos y a los beneficios del progreso social como resultado de la discriminación existente contra las mujeres. Como influencia de los primeros desarrollos de la segunda ola del feminismo, este enfoque pone el énfasis en reconocer las características específicas de las mujeres analizando su papel en la sociedad. Igualmente, refleja el interés

³¹ Parte del movimiento feminista de los sesenta y setenta, especialmente el feminismo radical, desarrolló unas fuertes resistencias a trabajar dentro del Estado. Desde su visión, el Estado, en tanto que institución patriarcal, reproducía un orden de género que marginaba a las mujeres y mantenía la hegemonía masculina. En este sentido, la sociedad civil, más que el Estado, era la esfera desde donde retar al patriarcado (Kantola, 2006b; Connell, 2002a; Beltrán *et al.*, 2001).

³² El nombre del “enfoque MED” proviene del grupo Mujeres en el Desarrollo (Women in Development –WID) que “en los Estados Unidos desafió el supuesto predominante de que la modernización iba a la par con el incremento de la igualdad de género, afirmando que los modelos de desarrollo capitalista impuestos en muchos países del Tercer Mundo habían exacerbado las desigualdades entre mujeres y hombres” (Moser, 1995: 101 y 102). La influencia de este grupo contribuyó a que en 1973 se aprobara la Enmienda Percy al Acta de Ayuda Extranjera de los Estados Unidos que demandaba que la ayuda de este país potenciara a las mujeres dentro de la economía para aumentar su posición social y contribuir al proceso de desarrollo.

por parte del movimiento feminista de los 1980 de introducir “cuestiones de mujeres” en las instituciones del Estado (Squires, 2007; Kantola, 2006a; Beltrán *et al.*, 2001 y Evans, 1983).

En esta línea, este enfoque hace hincapié en la importancia de las mujeres como agentes económicamente productivos y como actoras políticas y considera que la incorporación de éstas al ámbito público traerá consigo la igualdad entre los sexos. Al igual que el “enfoque del bienestar”, no cuestiona el modelo occidental de la división sexual del trabajo. Su foco se dirige, de forma específica, a incorporar el análisis de los roles y actividades de las mujeres que se consideran diferentes a los de los hombres, si no antagónicos (Cirujano, 2004).

De forma concreta, la “estrategia de la equidad”, primera estrategia MED introducida en el Decenio de la Mujer de Naciones Unidas (1976-1985), asume la desigualdad entre los géneros como la falta de igual acceso a las esferas económicas y políticas por parte de mujeres y hombres. Así, influida por un feminismo de tipo liberal, su labor se dirige a, mediante la intervención directa del Estado, dotar de autonomía económica y política a las mujeres. Subraya la importancia de la contribución económica de las mujeres al desarrollo tanto a través de su trabajo remunerado como de su trabajo no remunerado. Ahora bien, pone el énfasis en la incorporación de las mujeres al desarrollo mediante el acceso al empleo y el mercado.

En cuanto a la “estrategia antipobreza”, con orígenes también en la década de 1970, ésta interpreta la desigualdad entre mujeres y hombres como la desigualdad de ingresos debida a la falta de acceso a la tierra y al capital así como a la discriminación sexual en el mercado de trabajo. Desde esta estrategia, se considera que la pobreza de las mujeres no es un problema de subordinación sino de subdesarrollo y que ésta debe combatirse como mecanismo para impulsar el desarrollo (Moser, 1995).

Ambas estrategias, por otra parte, se encuentran íntimamente vinculadas a un nuevo modelo de desarrollo que pone su foco de atención, desde comienzos de los setenta a mediados de los ochenta, en la pobreza, la distribución y la satisfacción de las necesidades básicas. Como sostiene Kabeer, los “cambios en la atmósfera ideológica del desarrollo (...) tuvieron por resultado que se prestara mayor atención a las cuestiones de las mujeres” (Kabeer, 1998: 21). Así, en estos momentos, la Estrategia Internacional de Desarrollo para la Segunda Década (1971-1980) reconoce la importancia de la integración de la mujer en los procesos de desarrollo. Igualmente, se continúa el trabajo en esta dirección y en 1975 se celebra en México la primera de las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, se

proclama el año Internacional de la Mujer y se da inicio al Decenio de la Mujer, todo esto bajo el auspicio de la ONU. A escala legislativa, en 1979 se ratifica en la Asamblea de Naciones Unidas la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Por su parte, la II Conferencia Mundial sobre las Mujeres, celebrada en Copenhague en 1980, resalta la urgencia de que se reconozca la importancia del rol productivo de las mujeres en el desarrollo. En términos generales, las conferencias de alto nivel que se iniciaron en México en 1975 “crearon un fórum global para las ideas feministas e impulsaron en los gobiernos miembros la atención a los contenidos relativos a la situación de las mujeres” (Connell, 2002a: 109).

La “estrategia de la eficiencia”, de forma similar a las dos estrategias anteriores, equipara las desigualdades de género con la desigualdad económica. Asume que la incorporación de las mujeres al mercado laboral incrementa la posición social y económica de las mujeres así como que deriva en equidad para las mujeres. Además, considera que un desarrollo más eficiente y más efectivo pasa por la incorporación de las mujeres como sujeto económicamente activo (Moser, 1995).

Esta última estrategia del “enfoque MED”, predominante en la década de los ochenta, los noventa y aún en la actualidad, está en relación directa con un nuevo cambio en las políticas de desarrollo marcado por el “Consenso de Washington”. Durante la tercera Década de Desarrollo de Naciones Unidas (1981-1990), con la crisis de la deuda y la “revolución neoconservadora” de Thatcher y Reagan, se abrió paso a un modelo de desarrollo marcado por una clara tendencia neoliberal (Kabeer, 1998). Los programas de ajuste estructural y las políticas de estabilización, de estos años, asumieron que las mujeres eran un recurso subutilizado. Con el fin de aprovechar este recurso, se sostuvo que el trabajo no remunerado de las mujeres era clave para asumir la reducción de servicios sociales por parte del Estado en pro del crecimiento económico.

A grandes rasgos, pese a que el “enfoque MED” logró introducir mecanismos institucionales de igualdad así como que se reconociera el importante papel productivo que juegan las mujeres en el desarrollo, su principal debilidad se encuentra en considerar a las mujeres como un “grupo especial” (Ostergaard, 1991). Igualmente, el enfoque MED fue criticado por no cuestionar el modelo occidental de división sexual del trabajo apoyado en la familia nuclear (Monreal, 1999). Ambas limitaciones provocaron serias carencias “respecto a las propias concepciones sobre las mujeres y los hombres y las relaciones entre ellos” (Cirujano, 2005: 52) que marcaron las políticas diseñadas y su impacto.

Frente a estas limitaciones del “enfoque MED”, emergió el “enfoque Género en el Desarrollo” o “enfoque GED” que ha tenido especial importancia desde comienzos de la década de los noventa a nuestros días junto con la “estrategia de la eficiencia” del “enfoque MED”. Desde este enfoque, la desigualdad de género se vincula con las causas múltiples y entrelazadas que crean una relación desigual entre los sexos así como una discriminación de las mujeres en ámbitos como la familia, el mercado laboral formal, la política, la cultura, la sexualidad, entre otros. Influido por las diversas aportaciones feministas que desde los años setenta proponen como categoría de análisis el “género”, este enfoque deja de centrar su atención en las “mujeres” como variable analítica en las políticas de desarrollo.

Reconoce que ninguna acción está libre de implicaciones de género y que “en todas las sociedades la estructura de las relaciones de género crea diferentes oportunidades, experiencias y beneficios” (Staud, 2003: 56). En este sentido, propone considerar las relaciones de género como punto de partida para entender las desigualdades entre mujeres y hombres. En concreto, apuesta por estudiar cómo se configura socialmente el ser mujer o el ser hombre en cada contexto analizando las relaciones de poder existentes entre ambos sexos para explicar las desigualdades entre los mismos. Para ello, su principal herramienta es el “análisis de género”³³ que estudia de modo sistemático los factores que explican los modelos específicos de relaciones de género en un contexto determinado.

A diferencia de los enfoques anteriores, el “enfoque GED” cuestiona la división sexual del trabajo así como las definiciones sociales de lo femenino y lo masculino subrayando la importancia de las relaciones de poder entre los géneros. Critica, así, la visión neoclásica de la familia como unidad armónica de producción y consumo. También divergiendo de los otros enfoques, como se expone más adelante, la política no se orienta de modo exclusivo a influir sobre la situación de las mujeres sino a ambos sexos reconociendo, en algunas ocasiones, que tanto mujeres como hombres son diversos. En este sentido, pone en cuestión las propias bases de las políticas de desarrollo internacional al proponer una revisión de las desiguales relaciones de género en las que se apoyan gran parte de los procesos de “desarrollo”. El cuestionamiento de estas bases se enlaza también, en línea con la Conferencia de Viena sobre

³³ El “análisis de género” se ha conformado, en el ámbito de las políticas de cooperación, como el instrumento clave para la identificación de las desigualdades existentes entre mujeres y hombres de cara a diseñar medidas de promoción de la igualdad de género. Los primeros modelos de “análisis de género” se presentaron en los ochenta, pero hasta comienzo de los noventa no empezaron a incorporarse de modo más sistemático en la planificación de intervenciones de cooperación internacional de la mano de la consolidación del “enfoque GED” (Miller y Razavi, 1998).

derechos humanos (1993), con la defensa de los derechos humanos como derechos también de las mujeres.

El “enfoque GED”, por otra parte, sostiene que sólo se pueden conseguir los objetivos de desarrollo si se logra la igualdad de género y, para ello, considera que ha de integrarse la perspectiva de género en el ámbito de las políticas de desarrollo y trabajar con mujeres y hombres para redistribuir el poder en las relaciones sociales (Ostergaard, 1991). Ya no se trata sólo de incorporar a las mujeres en el mercado laboral formal, en la producción económica y en los espacios políticos. De acuerdo con la Plataforma para la Acción de la Conferencia de Beijing, la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres (1995), doce son las áreas de actuación clave en relación a la desigualdad de género: la pobreza, la educación, la salud, la economía, el poder y la toma de decisiones, el medio ambiente, la violencia contra las mujeres, las consecuencias de los conflictos armados sobre las mujeres, los mecanismos institucionales para el avance de las mujeres, las mujeres en los medios de comunicación, los derechos humanos de las mujeres y la situación de las niñas (Instituto de la Mujer, 1996). Para el trabajo en esta dirección, se establecen dos estrategias: la “*mainstreaming* de género”³⁴ (*gender mainstreaming*) y el “empoderamiento de las mujeres” (*women’s empowerment*) (Lombardo, 2008 y Cirujano, 2005).

La aproximación, en la década de 1990, del movimiento feminista a las estructuras formales de gobierno y el apoyo al feminismo de Estado (Squires, 2007) influyó en la emergencia de la estrategia del “*mainstreaming* de género”. A grandes rasgos, ésta considera que no es posible avanzar hacia la igualdad si no se producen cambios estructurales en las propias instituciones sociales que reproducen un orden de género injusto. En este sentido, el *mainstreaming* supone desplazar “la atención de las políticas de igualdad hacia políticas cotidianas y a las actividades de los actores involucrados de ordinario en los procesos políticos en juego” (Instituto de la Mujer, 2001: 26).

³⁴ El concepto de “*mainstreaming*” tiene una difícil traducción al castellano. En ocasiones, se equipara con transversalidad. No obstante, esta traducción resulta parcial puesto que sólo se refiere a un aspecto de la estrategia: “la introducción horizontal (o transversal) de la perspectiva de género en todas las áreas, niveles, fases del proceso político”. Pero, no recoge “el movimiento inverso, es decir, la idea de que la perspectiva de género debe ser parte de la corriente política principal y debe aplicarse para establecer objetivos y prioridades de la agenda política general” (Lombardo, 2004: 67). Por este motivo y puesto que es el término generalizado en la comunidad política, nacional e internacional, en la presente tesis se utiliza el término anglófono de “*mainstreaming*”.

Paralelamente, la estrategia del “empoderamiento de las mujeres”³⁵, influida por los escritos feministas y la experiencia de organizaciones de base de mujeres de países del Sur, sostiene que las desigualdades entre los géneros encuentran sus orígenes en la subordinación de las mujeres en la familia, la comunidad, el mercado y el Estado. Reconoce, igualmente, que “la mujer vive una opresión diferente según su raza, su clase, su historia colonial y su actual posición en el orden económico internacional” (Moser, 1995: 117). De este modo, se orienta a que las mujeres tomen control de sus vidas y decidan de forma autónoma sobre sus objetivos y estrategias si bien su finalidad es lograr una mayor equidad en las relaciones entre mujeres y hombres (Rodríguez Manzano, 2006).

El “enfoque GED” y sus dos estrategias, aunque desafiantes a la corriente principal, consiguen entrar como discurso en la agenda a mediados de los años noventa. A principios de esta década, la persistencia de las diferencias entre los países del Norte y los países del Sur provoca la emergencia de un nuevo concepto de desarrollo que subraya la importancia de las cuestiones sociales. El concepto de “desarrollo humano”³⁶, influido por las aportaciones teóricas de Amartya K. Sen, pone el énfasis en el aumento de oportunidades y capacidades de las personas (Rist, 2002). En este nuevo concepto el “enfoque GED” encuentra una arena propicia para su expansión como enfoque de trabajo en tanto que se centra en las diferentes oportunidades y capacidades de mujeres y hombres.

De esta manera, el “enfoque GED” comienza a recogerse con ciertos matices en las principales conferencias internacionales de Naciones Unidas como la Conferencia de Viena sobre derechos humanos (1993), la Conferencia de El Cairo sobre población y desarrollo (1995) y la Conferencia de Copenhague sobre desarrollo social (1995), (Rodríguez Manzano, 2005). Sin embargo, es con la Conferencia de Beijing (1995) cuando el “enfoque GED” y sus dos estrategias se asumieron definitivamente por parte de Naciones Unidas. Ante los escasos avances realizados, las conferencias de seguimiento Beijing + 5 (2000), Beijing +10 (2005) y

³⁵ Existen divergencias sobre dónde encuadrar la “estrategia del empoderamiento” en tanto que iniciativas con esta filosofía ya se desarrollaban desde los años setenta en Asia y América Latina. Moser (1995), en su definición de enfoques, lo identifica como un enfoque en sí mismo si bien esta autora todavía no diferencia entre “enfoque MED” y “enfoque GED”. Otras autoras, como Ajamil (1999), sitúan la “estrategia de empoderamiento” dentro del enfoque MED en tanto que se dirige de forma específica a las mujeres. Rodríguez Manzano, por su parte, subraya que “esta estrategia supone un cambio significativo respecto a la perspectiva MED, pudiendo afirmarse que el empoderamiento franquea la frontera entre esta última y el GED” (2006: 39). En la presente investigación, se ha optado por incorporarla dentro del “enfoque GED” en tanto que concibe las desigualdades de género como estructurales y persigue impulsar unas relaciones más igualitarias entre mujeres y hombres.

³⁶ Este nuevo concepto del desarrollo se presenta por primera vez en el *Informe sobre el desarrollo humano* que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elabora en 1990. Este informe será el punto de partida para una edición anual del mismo.

Beijing +15 (2010) ratificaron, con mayor o menor intensidad, los compromisos asumidos en la Declaración de Beijing y su Plataforma para la Acción (San Miguel, 2009). No obstante, son diferentes los movimientos y organizaciones sociales que consideran que en estas conferencias de seguimiento se ha ido perdiendo el carácter transformador de Beijing.

Por otra parte, como reflejo de la inclusión de la igualdad de género como objetivo en la “nueva agenda” internacional de desarrollo, a lo largo de la década de los noventa, este nuevo enfoque es aceptado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)³⁷ y por la Unión Europea³⁸ (UE), entre otras instituciones internacionales.

En la actualidad, “prácticamente todos los organismos internacionales han incorporado análisis y programas con perspectiva de género de algún modo relacionado con su ámbito específico de trabajo” (Benería, 2005: 21). En estos organismos así como en algunas democracias occidentales³⁹, la igualdad de género ha pasado de constituir un objetivo marginal, promovido por un movimiento de mujeres ubicado “fuera” del Estado, a conformar una cuestión transversal, impulsada por un movimiento feminista situado “dentro” del Estado (Squires, 2007). Algunas voces, aunque aún minoritarias, han ido un paso más allá y comienzan a vincular la desigualdad de género con otros tipos de desigualdad asociados a la edad, la etnia, el origen geopolítico, entre otros factores⁴⁰. “En efecto, el crecimiento de la pobreza de las mujeres y su marginación en la toma de decisiones no es el resultado de la

³⁷ En las *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres* se afirma que “las ‘desigualdades entre mujeres y hombres’ se refiere a los atributos, económicos, sociales, políticos y culturales y a las oportunidades asociadas con ser hombre o mujer. (...) Estas desigualdades son un impedimento para el desarrollo porque limitan las posibilidades de la mujer de desarrollar y ejercer plenamente sus capacidades, tanto en beneficio propio como para el bien de la sociedad en general” (CAD, 1998: 33).

³⁸ Desde 1995 a la actualidad se han elaborado desde la Unión Europea una resolución del Consejo, dos reglamentos y un programa de acción específico para la incorporación de los aspectos de género, entre otros documentos. Del mismo modo, se ha desarrollado una batería de instrumentos para la integración del género. Todo este trabajo sigue las líneas marcadas por la Conferencia de Beijing.

Concretamente, ya en la “Resolución adoptada por el Consejo sobre la integración de los aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación al desarrollo del 20 de diciembre de 1995” se sostiene que género hace referencia a “los diferentes e interrelacionados roles, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres, los cuales son específicos de cada cultura y socialmente determinados, y que pueden cambiar con el tiempo como resultado de la acción política” (citado en Cirujano, 2004: 174).

³⁹ Aparte de en los organismos internacionales y en algunas democracias occidentales, las iniciativas políticas a favor de la igualdad de género se han adoptado en los países donde se ha movilizado un movimiento de mujeres cohesionado, donde las organizaciones internacionales han presionado a las elites políticas nacionales; donde las elites políticas nacionales han percibido las ventajas estratégicas de apoyarlas; y donde las agentes feministas internacionales han ofrecido experiencia en términos de una adopción e implementación efectivas (Squires, 2007).

⁴⁰ La UNESCO en su “Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural” (2001) reconoce que la diversidad constituye un patrimonio común de la humanidad y debe ser protegida en beneficio de generaciones presentes y futura. De forma concreta, las políticas de igualdad de la Unión Europea comienzan a situar entre sus objetivos, junto con la lucha contra la discriminación y por la igualdad sustantiva, la gestión de la diversidad y la atención a las desigualdades múltiples (Squires, 2007).

dominación de las masculina sobre las mujeres, sólo y exclusivamente” (Sweetman, 2004: 6). Existen múltiples factores de desigualdad que se encuentran íntimamente entrelazados.

Ahora bien, en un contexto donde el capitalismo global neoliberal se visualiza como el único modo de alcanzar el desarrollo mundial, la igualdad de género se ha identificado en los últimos años como un requerimiento central para la modernización, la eficiencia y el buen gobierno muy al hilo de la “estrategia de la eficiencia” (Squires, 2007). Así se ha plasmado en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) que, si bien establece como tercer objetivo “promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres”⁴¹, reduce la agenda de igualdad y atiende a las cuestiones de género en tanto que contribuyen a un bien mayor que es la erradicación de la pobreza y no como una línea de trabajo que debe atravesar todas líneas políticas centrales (López Méndez, 2010; Cirujano, 2006; Rao y Kelleher, 2005; Johnson, 2005 y ONU, 2005).

Paralelamente, si se analizan los debates más actuales sobre el desarrollo internacional, se observa que el género continúa considerándose un “tema especial, totalmente separado de los temas que se suponen más generales y centrales” (Benería, 2005: 19). Así, la Agenda de París sólo empieza a atender a la igualdad de género en el Programa de Acción de Accra (2008) pero éste no es un contenido que esté presente, en general, en la reflexión sobre la eficacia de la ayuda. De hecho, la Declaración de París carece de una perspectiva de género y atiende a la igualdad de género como un sector transversal pero no como un sector en sí mismo (Craviotto, 2009). El Programa de Acción de Accra, por su parte, señala la necesidad de reducir las desigualdades como clave para el progreso global. En concreto, reconoce la igualdad de género como un elemento clave para que la ayuda tenga un impacto duradero en la población pobre y asume que es necesario que las políticas aborden este tema de modo más sistemático y coherente. Sin embargo, el tratamiento que se hace es superficial y las cuestiones de género sólo aparecen en tres de los 32 compromisos adquiridos y, en estos casos, no se acompañan de metas e indicadores para medir los avances en igualdad de género (CAD, 2008 y OCDE, 2008). Además, en su conjunto, la Agenda de París pone mayor énfasis en las modalidades de ayuda a adoptar desatendiendo los contenidos clave para la

⁴¹ Igualmente, los ODM establecen como cuarta meta “eliminar las desigualdades de género en educación primaria y secundaria para el 2005 y en todos los niveles educativos no más tarde del 2015” y cuatro indicadores para el seguimiento del progreso en relación con la igualdad de género: “ratio de chicas en relación a los chicos en primaria, secundaria y terciaria; ratio de mujeres alfabetizadas en relación a los hombres entre los 15 y 24 años; proporción de mujeres en empleos asalariados en sectores no agrícolas; proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales”.

erradicación de la pobreza y el desarrollo humano (*Association for Women's Rights in Development*, 2008a y 2008b). Una modalidades de ayuda que, como diversas autoras y organizaciones han puesto de manifiesto, hace más difícil el acceso a la ayuda a organizaciones feministas y de mujeres (Craviotto, 2009; San Miguel, 2009; *Association for Women's Rights in Development*, 2008a y 2008b; y Holvoet, 2006).

Por otra parte, la actual situación de crisis financiera internacional, de fuerte malestar social y de profundo pesimismo ha puesto en cuestión al “hombre de Davos” y muchos autores y autoras comienzan hablar de “crisis del desarrollo” ante la imposibilidad de avance con el modelo imperante. Las voces feministas son diversas y dirigen la mirada a la importancia de vincular economía y género. Empero, los movimientos sociales de escala internacional parecen permanecer ciegos al género mientras que las grandes propuestas políticas siguen sin asumir, en la práctica, que la igualdad de género es un prerrequisito para el desarrollo (Craviotto, 2009; San Miguel, 2009; Rao y Kelleher, 2005).

1.4.2. Distintas definiciones de la desigualdad, diferentes políticas de cooperación

Las distintas concepciones de la desigualdad entre mujeres y hombres, por otra parte, se han traducido en cuatro tipos de intervenciones que se han ido proponiendo a lo largo de la historia de la cooperación y que conviven en la actualidad: a) las políticas de bienestar familiar, b) las políticas de integración de las mujeres, c) las políticas de *mainstreaming* de la perspectiva de género, y d) las políticas de empoderamiento de las mujeres. Cada una de ellas, dependiendo del enfoque de mujeres, género y desarrollo donde se enmarcan y, por ende, del modelo de desarrollo subyacente, tienen un mayor o menor carácter transformador de las jerarquías de poder y de las relaciones de género (Goetz, 1998). Esto es, se centran más en las necesidades prácticas de género o en las estratégicas⁴².

⁴² En el marco de la teoría sobre género y desarrollo, el concepto de necesidades de género emerge a mediados de los ochenta con la obra de Molyneux y se encuentra actualmente fuertemente consolidado. Dos son los tipos de necesidades que se identifican: las “necesidades prácticas de género” (NPG), que emanan de las responsabilidades y roles que tienen ambos sexos en una sociedad determinada” y las “necesidades estratégicas de género” (NEG), que hacen referencia a la situación de subordinación de las mujeres respecto a los hombres y derivan de la toma de conciencia de las mujeres de esta situación y de la posibilidad de cambiarlas (Moser, 1995: 67-70). Mientras que las primeras se vinculan con la condición o estado material de las personas, las segundas se asocian a su posición económica, política y social en la sociedad (Johnson, 2005).

De igual modo, cada una de estas políticas es adoptada en mayor o menor medida por cada uno de los actores públicos fundamentales en las políticas de cooperación –organismos internacionales, países donantes y países socios.

Las políticas de bienestar familiar son las primeras políticas de desarrollo que se dirigen a las mujeres y tienen un fuerte carácter asistencial (Goetz, 1998 y Moser, 1995). Éstas emergen entre los años cincuenta y setenta en un momento, como se indicó con anterioridad, de auge del modelo de “crecimiento con filtración” y de un feminismo liberal centrado exclusivamente en el logro de la igualdad legal.

En el marco del “enfoque del bienestar”, este tipo de políticas no cuestiona la desigual situación de mujeres y hombres. Por el contrario, asume e interpreta la identidad pública de las mujeres condicionada por su relación de dependencia con los hombres y por su papel en el seno de la familia. Las políticas, por tanto, se orientan a las familias como unidad de intervención y se concentran en las mujeres en tanto que responsables exclusivas del rol reproductivo. Las políticas de bienestar familiar se identifican, en este sentido, como “trabajo de mujeres” (Moser, 1995: 96). Además, aunque las políticas se dirigen específicamente a la población femenina, éstas no les proporcionan alternativas a la dependencia del hombre con bases institucionales para la supervivencia, como derechos al empleo y la propiedad (Goetz, 1998). Se centran, por tanto, en las necesidades prácticas de género sin considerar las necesidades estratégicas.

El tipo de medidas que se desarrollan desde este tipo de políticas, fundamentalmente, se centran en la provisión directa de ayuda alimentaria para asegurar la supervivencia física de la familia en momentos de desastres naturales o hambrunas; en la educación nutricional para madres que contribuya a combatir la desnutrición en los países del Sur; y en la planificación familiar entendida como una cuestión exclusivamente de mujeres (Moser, 1995). El denominador común es siempre que se entiende la maternidad como el rol femenino más importante y que las actuaciones políticas se dirigen a apoyar a las mujeres en este desempeño de su función “natural”.

Estas medidas, por tanto, no cuestionan el rol tradicional de las mujeres sino que acepta la división sexual del trabajo. Habitualmente, este tipo de medidas se ubican dentro de políticas de bienestar social que son impulsadas y gestionadas desde ministerios o estructuras gubernamentales centradas en esta temática (Moser, 1995). En muchas ocasiones, además, se trata de las medidas predominantes dentro de las políticas de cooperación.

Por otra parte, las políticas de integración de las mujeres en los procesos de desarrollo comienzan a tomar fuerza a partir de mediados de los setenta con el Decenio de la Mujer de Naciones Unidas (1976-1985) (Kardam y Acuner, 2003). En estas fechas, como se ha señalado, la crisis del modelo de desarrollo reinante y las nuevas reivindicaciones feministas de una mayor inclusión de las “cuestiones de mujeres” en la agenda pública traen consigo la emergencia de medidas dirigida específicamente a las mujeres.

Enmarcadas en el “enfoque MED”, estas políticas identifican la desigualdad entre mujeres y hombres con la discriminación contra las mujeres que impide un acceso igualitario a los procesos políticos y económicos. En este sentido, se enfocan a promover un papel más activo de las mujeres que se traduce en proyectos de acceso o integración de las mujeres (Goetz, 1998). Conformadas como las primeras “políticas de igualdad de género” (García Prince, 2008), comienzan a atender las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres pero sin considerar su estrecha relación con las necesidades de los varones. En este sentido, muchas tienen el efecto de segregar aún más las necesidades e intereses de las mujeres (Lombardo, 2008).

Las medidas que se diseñan, por una parte, se orientan a facilitar el acceso de las mujeres al empleo y al mercado laboral, al hilo de la “estrategia de la equidad” y su equiparación entre independencia económica y equidad. Se diseñan, así, políticas de acción positiva que persiguen una redistribución de los beneficios del desarrollo mediante la cual “las mujeres de todas las clases socio-económicas ganen y los hombres de todas las socio-económicas pierdan (o ganen menos)” (Moser, 1995: 103). Igualmente, bajo el paraguas de la “estrategia de la equidad”, se promueven medidas para la igualdad legal de mujeres y hombres en términos de derecho al divorcio, a la custodia de los hijos, a la propiedad, al crédito, al voto y a otros derechos ciudadanos.

Sin embargo, estas políticas reciben fuertes críticas por la interferencia de los países donantes en las tradiciones de los países receptores y por apoyar en gran modo medidas legislativas de arriba hacia abajo (Moser, 1995).

Por otra parte, en el marco de “estrategia anti-pobreza” que iguala la desigualdad entre mujeres y hombres con la desigualdad de ingresos, se desarrollan medidas dirigidas a promover el acceso de las mujeres más pobres a la propiedad privada, el capital y el mercado laboral. Del mismo modo, se diseñan programas de educación y empleo como medio para incrementar la contribución económica de las mujeres. El objetivo es generar, a través de

micro-proyectos dirigidos a mujeres pobres, ingresos si bien existe una tendencia a centrarse en actividades emprendidas tradicionalmente por mujeres.

Su debilidad, sin embargo, es centrarse de modo exclusivo en las tareas tradicionalmente femeninas en vez de introducir nuevas áreas de trabajo así como no tomar en consideración el trabajo reproductivo aumentado la carga laboral total de las mujeres. Aún así, con estas políticas, “los rendimientos productivos de las mujeres se verán incorporados al desarrollo por primera vez desde los orígenes de las actuaciones de la cooperación para el desarrollo” (Cirujano, 2005: 47).

Por último, desde la “estrategia de la eficiencia” y su equiparación entre participación económica de las mujeres y equidad, las medidas formuladas impulsan tanto el trabajo remunerado de las mujeres como el no remunerado. De modo específico, asignan a las mujeres una función en el alivio de las consecuencias de las políticas de ajuste estructural “a través del incremento de la eficiencia de sus funciones en la familia, la producción y la participación en los asuntos de la comunidad” (García Prince, 2008: 11). Se apoyan en el triple rol⁴³ de las mujeres y en la elasticidad de su tiempo como elemento clave para el desarrollo social y la igualdad.

En la actualidad, este tipo de políticas es diseñado tanto por organismos internacionales como por países socios y donantes. En concreto, como reflejo de la actual globalización neoliberal, predomina un claro interés por la eficiencia y utilidad de la incorporación de las mujeres en el desarrollo. Sin embargo, estas políticas fallan en considerar al hogar como un espacio armónico donde las tareas y los recursos se distribuyen de forma equitativa. Al olvidar las desiguales relaciones de poder entre los géneros, generan en muchas ocasiones un empeoramiento en la situación de las mujeres.

Por otra parte, de forma paralela a la emergencia de estas políticas de integración de las mujeres, también en los años sesenta emergen las maquinarias nacionales para el avance de las mujeres⁴⁴. Estas estructuras gubernamentales adquieren relevancia internacional a partir

⁴³ Numerosas teóricas feministas han hablado del trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres así como de sus contribuciones al desarrollo económico, social y comunitario. En el ámbito de las políticas de desarrollo, el concepto utilizado en relación a la “triple jornada laboral” de las mujeres es el de “triple rol”. De acuerdo con Moser quien fue la primera en formular este concepto, la mayor parte de las mujeres de los países del Sur realizan tres roles: el reproductivo, el productivo y el comunitario. El rol reproductivo se refiere tanto a la crianza y educación de los hijos e hijas como al mantenimiento de la fuerza de trabajo. El rol productivo, por su parte, se iguala al trabajo que tiene una compensación en dinero o en especies. El rol comunitario, en tercer lugar, recoge todas aquellas actividades relativas a la gestión y política comunal (1995: 50-63).

⁴⁴ El concepto de “maquinaria nacional” incluye muchas unidades burocráticas diferentes desde ministerios a oficinas, departamentos, juntas directivas o consejos de administración, entre otras. Todas ellas se caracterizan

de la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas en México (1975) y gracias a impulso de los movimientos feministas (Kantola y Outshoorn, 2007 y Kardam y Acuner, 2003). En estos años de conformación, su primera función, al igual que en las instituciones internacionales dirigidas a las mujeres⁴⁵, se vincula a la promoción de ciertos contenidos específicos de mujeres (Rai, 2003a).

Ahora bien, a partir de la III Conferencia Mundial sobre Mujeres (Nairobi, 1985), las activistas feministas comienzan a subrayar la importancia no sólo de integrar a las mujeres sino también desarrollar estrategias para llegar a las estructuras institucionales que se mantenían ajenas a las actuaciones en pro de la igualdad (Staud, 2003).

En estas fechas, y al tiempo que se pasa del “enfoque MED” al “enfoque GED”, se comienza a producir un giro de las políticas de integración de las mujeres a las políticas de *mainstreaming* de género que, en la Conferencia de Beijing, se reconocen internacionalmente como nuevo modelo de intervención en materia de género y desarrollo (Subrahmanian, 2004; Hunt y Brouwers, 2003 y Kardam y Acuner, 2003).

Desde el enfoque GED, las desigualdades entre mujeres y hombres se vinculan a un orden social fuertemente marcado por el género y que discrimina a las mujeres y, por tanto, una de las líneas de acción se centra en la propia transformación del orden social y de todas las instituciones que lo sustentan. Así, las políticas de *mainstreaming* conforman un tipo diferente de “políticas de igualdad de género” que, en teoría, tiene un carácter más transformador que aquellas vinculadas al enfoque MED en tanto que cuestionan el orden de género existente y atienden, en mayor medida, a las necesidades estratégicas de género (García Prince, 2008).

En concreto, este tipo de políticas, muy influido por la aproximación feminista a las estructuras de gobierno formales y en el marco de la estrategia de su propio nombre, considera necesario institucionalizar el enfoque de género como paso previo para el avance hacia igualdad. La acción ha de dirigirse al corazón presupuestario e institucional de las principales agencias y políticas (Kantola y Outshoorn, 2007). Así, las medidas persiguen

por que su mandato incluye, en una forma u otra, promover la igualdad entre mujeres y hombres. No obstante, los mandatos, responsabilidades y recursos también varían (Goetz, 2003 y Kardam y Acuner, 2003).

⁴⁵ Naciones Unidas se ha dotado un conjunto de instituciones específicas para impulsar la igualdad entre mujeres y hombres género. Entre éstas se encuentran: la División de Naciones Unidas para el Avance de la Mujer (DAW), el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Instituto de Formación e Investigación para el Fortalecimiento de la Mujer (INSTRAW) (Staud, 2003). Todas ellas se encuentran ubicadas, desde julio de 2010, en ONU Mujeres – Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

incluir la igualdad de género dentro de las prioridades de la agenda así como a incorporar activa y visiblemente la perspectiva de género en el ciclo de vida de las diferentes políticas y en los modelos de gestión y organización institucional (Kardam y Acuner, 2003; Instituto de la Mujer, 2001 y López Méndez, 2000).

Su finalidad es impulsar, en el seno de las instituciones, procedimientos sistemáticos y mecanismos que hagan visibles las estructuras y procesos sociales que potencian las desigualdades entre mujeres y hombres (True, 2003). Se asume que el *mainstreaming* “implica nuevas maneras de idear y enfocar políticas, cambios en la cultura organizativa e institucional y conducirá a alteraciones en las estructuras sociales” (Instituto de la Mujer, 2001: 26).

Las medidas diseñadas se vinculan, en términos generales, con la elaboración de estadísticas desagregadas por sexo y la recogida información cualitativa sobre la situación de mujeres y hombres; la aplicación del “análisis de género” a escala micro, meso y macro; la incorporación de la igualdad de género como objetivo de desarrollo; la propuesta de resultados y actividades encaminados a la igualdad de género; y el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación que tenga presente las diferencias de género, incluyendo el establecimiento de indicadores para valorar si se está consiguiendo la igualdad, entre otras. (Comisión Europea, 2004).

Ahora bien, si se atiende a las políticas de *mainstreaming* de un modo más concreto, puede observarse que no siempre tienen un carácter transformador tal y como ponen de manifiesto las tres estrategias elaboradas (Kantola y Outshoorn, 2007, Squires, 2005 y Walby, 2005):

- la “estrategia integracionista o de herramientas burocráticas de integración” (*bureaucratic tool of integration*), que diseña medidas encaminadas a situar los asuntos de género y de mujeres en todas las políticas y programas existentes adaptando los procedimientos institucionales para lograrlo;
- la “estrategia de entrada en agenda” (*agenda-setting process*), cuyas medidas se centran en priorizar los asuntos de género en la agenda de desarrollo;
- y la “estrategia transformadora” (*transformative strategy*), que propone medidas que para modificar las estructuras sociales de reproducción de las desigualdades de género.

Como señalan Baden y Goetz, “la variedad de formas en que el ‘género’ ha llegado a ser institucionalizado y operacionalizado en el área del desarrollo presenta un cuadro

contradictorio e irónico” (2003: 25). Así, mientras que algunas políticas de *mainstreaming* se han centrado en impulsar la igualdad de oportunidades y de trato o en subrayar la perspectiva de las mujeres a través de programas específicos, influidas por un “enfoque MED”, otras se han centrado en modelos transformadores que impulsan el cambio en las relaciones de género y se encuentran más cercanos al “enfoque GED” (Walby, 2005).

En términos generales, en los noventa, “el *mainstreaming* llegó a ser un tema dominante en relación con el género y los círculos de las políticas de desarrollo” (Baden y Goetz, 2003: 20). Organismos internacionales, países socios y países donantes, a través de unidades de género y maquinarias nacionales, han diseñado medidas de *mainstreaming* de género. En cambio, en la mayor parte de las ocasiones, se ha optado por una estrategia integracionista (Walby, 2005). Como señala Rai, “los discursos culturales hegemónicos con frecuencia refuerzan los roles tradicionales de género” (2003b: 17) y esto ha ido en perjuicio de medidas de carácter más transformador.

En cualquier caso, en este tipo de políticas, las acciones ya no se centran exclusivamente en temas de participación económica y política de las mujeres, educación y planificación familiar, cuestiones centrales hasta la década de los noventa y predominantes en muchas políticas actuales. El reconocimiento de que el género está presente en todos los ámbitos de la vida hace que se desarrollen medidas asociadas a la reducción de la pobreza, la salud, la violencia contra las mujeres, el crecimiento económico, la sostenibilidad medioambiental y la planificación sensible al género, entre otros. Poco a poco, y con procesos de ida y vuelta, se observan ciertos avances en la concepción de lo público y lo privado como dos espacios interconectados (Staud, 2003).

De forma paralela y en línea también con la idea del “enfoque GED” de transformar el propio orden de género, emergen las políticas de empoderamiento de las mujeres. En un momento de promoción del desarrollo de las oportunidades y capacidades de las personas, bajo el marco del desarrollo humano, este nuevo tipo de política se nutre de la estrategia del mismo nombre y se centra en impulsar el poder de las mujeres comprendido, no como dominación sobre otras personas, sino como la capacidad de aumentar la confianza en una misma y la fortaleza interna (García Prince, 2008; Kabeer, 1998 y Moser, 1995). Persigue, por consiguiente, aumentar “la capacidad de la mujer de incrementar su auto-confianza en la vida e influir en la dirección del cambio” (López Méndez, 2000: 62).

Estas políticas consideran que las desigualdades entre los géneros encuentran sus orígenes en la subordinación de las mujeres en diferentes estructuras sociales y que es

necesaria una actuación de abajo hacia arriba para impulsar cambios significativos y sostenibles en el tiempo. Sus medidas no promueven sólo la integración, autonomía o participación de las mujeres (De Mendoza, 2003), sino que impulsan procesos sociales donde las mujeres puedan definir las propias políticas de desarrollo.

Por otra parte, se asume que no siempre las mujeres van a querer integrarse dentro de la corriente principal de una agenda política de desarrollo definida desde Occidente y se impulsan procesos de planificación participativa donde se atienden tanto a las necesidades prácticas como a las necesidades estratégicas de género. En muchas ocasiones, las medidas se vinculan con la movilización e incidencia política, la generación de conciencia y la educación popular.

En sus inicios, se trató de un tipo de política diseñada, en la mayor parte de las ocasiones, por organizaciones de base de mujeres y en menor medida por organismos internacionales o gobiernos nacionales. Sin embargo, su impulso a partir de la Conferencia de Beijing y su actual popularidad refleja un intento de cambio de modelos de planificación *top-down* a otros más participativos, de carácter *bottom-up*, sobre todo en organismos internacionales y en los países donantes. Los organismos encargados de las “políticas de igualdad”, en forma de maquinarias nacionales para el avance de las mujeres o puntos focales de género, son los responsables de su diseño.

Empero, como algunas autoras señalan, el contenido de las políticas de empoderamiento ha sido reducido desde un proceso complejo de auto-realización y movilización de demanda de cambio a un simple acto de transformación concedida a través de una transferencia de dinero y/o información (Cornwall *et al.*, 2007).

En conclusión, en la actualidad coexisten diversos diseños elaborados para abordar la situación de mujeres y hombres en los países en desarrollo. Mientras que algunas políticas se dirigen a intervenir sobre la familia y no cuestionan el orden de género existente, otras ponen su foco en la discriminación de las mujeres y desarrollan medidas específicamente dirigidas a éstas, se centran en las bases estructurales de la desigualdad y promueven políticas de *mainstreaming* de género o bien asocian el problema con el propio modelo de desarrollo y promueven impulsar medidas para cambiarlo desde abajo.

La convivencia actual de estos diferentes tipos de políticas, por su parte, muestra la complejidad de intervenir en cuestiones tan controvertidas como las políticas de desarrollo y la igualdad de género en un marco global caracterizado por múltiples actores públicos y privados –organismos internacionales, países donantes, países socios, movimientos nacionales

e transnacionales de mujeres, ONG, entre otros— con diversas interpretaciones y modos de entender la naturaleza del desarrollo en sí mismo así como los roles sociales, económicos y políticos de mujeres y hombres dentro de la sociedad. Un marco global que, además, carece de marcos reguladores de carácter vinculante que puedan facilitar la labor en pro de la igualdad entre mujeres y hombres y que con las nuevas modalidades de ayuda, como el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial, puede limitar el alcance los objetivos de igualdad de género si no se actúa de un modo decidido a este respecto (Holvoet, 2006; Rao y Kelleher, 2005).

Tabla 1. 2. Políticas públicas en materia de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la cooperación para el desarrollo

Política pública	Enfoque y estrategia	Concepción de la desigualdad	Medidas
Políticas de bienestar familiar	Enfoque del bienestar	La desigualdad entre mujeres y hombres como reflejo de una división natural de roles entre mujeres y hombres. Ésta no se visualiza como un problema público.	Fortalecen el rol reproductivo de las mujeres en tanto que función natural.
Políticas de integración de la mujeres	Enfoque MED —Estrategias de la equidad, anti-pobreza y de la eficiencia—	La desigualdad entre mujeres y hombres como discriminación contra las mujeres que impide un acceso igualitario a los procesos políticos y a los beneficios del progreso social.	Impulsan, de diferente modo, la participación activa de las mujeres en la esfera pública a través de acciones específicas para mujeres.
Políticas de <i>mainstreaming</i> de la perspectiva de género	Enfoque GED —Estrategias del <i>mainstreaming</i> de género—	La desigualdad entre mujeres y hombres se vincula con causas múltiples y entrelazadas que crean una relación desigual entre los sexos.	Incorporan, en distinto modo, en las instituciones procedimientos sistemáticos y mecanismos que hacen visibles las estructuras y procesos sociales que potencian las desigualdades de género.

Políticas de empoderamiento de las mujeres	Enfoque GED —Estrategia del empoderamiento de las mujeres—		Promueven el desarrollo de capacidades de las mujeres y su implicación activa en procesos de planificación participativos.
--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia.

1.4.3. La evaporación del discurso de género en la implementación de las políticas

En efecto, coexisten diferentes enfoques y políticas para hacer frente a las desigualdades entre mujeres y hombres en el ámbito de la cooperación internacional. No obstante, como se ha indicado, el discurso dominante tiende a presentar todas las intervenciones como políticas de género, con perspectiva de género o con “enfoque GED” (Cornwall *et al.*, 2007). Ahora bien, ¿qué tipo de políticas se implementan, en realidad, con mayor frecuencia? Y, ¿en qué medida se está adoptando el “enfoque GED” o la perspectiva de género en la ejecución de las políticas de cooperación?

En la actualidad, la mayor parte de los organismos internacionales y los países donantes han incluido los contenidos de género en sus declaraciones políticas, líneas guía y procedimientos. Las redes internacionales de mujeres alrededor del mundo así como las diferentes Conferencias de Naciones Unidas han jugado un papel clave en poner de manifiesto que el crecimiento económico, los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible sólo se pueden alcanzar si se consideran las cuestiones de género como parte central (Squires, 2007; Kardam y Acuner, 2003 y BRIDGE, 1996).

De forma específica, los compromisos asumidos en el marco de Naciones Unidas han sido vitales para articular las agendas mundiales en materia de género así como para incrementar el compromiso de las agencias de ayuda —tanto de los organismos internacionales como de los países donantes— con las cuestiones de género (Connell, 2002b).

“Con cada nueva conferencia y campaña mundial, el lenguaje de la injusticia de género ha llegado a estar más institucionalizado, ser más global y más persuasivo” (True, 2003: 375). En concreto, aunque con resistencias, las cuestiones de género han ganado aliados y se han producido importantes avances en materia de planificación, desde la Conferencia de Beijing. Así, se ha comenzado a desarrollar herramientas de análisis y seguimiento con

enfoque de género, *checklists* de género y guías de incorporación de la perspectiva de género; se ha empezado a revisar las bases de datos utilizadas para la planificación del desarrollo incluyendo aspectos relativos a la vida de las mujeres; y se han ido estableciendo algunos puntos focales en los ministerios así como planes de desarrollo sensibles al género (Goetz, 1998).

Los movimientos feministas nacionales, por su parte, han jugado un papel central en los cambios legislativos y reformas institucionales a escala nacional para los cuales se han apoyado en los diferentes compromisos internacionales así como en la estrecha colaboración entre investigadoras feministas, activistas y femócratas a escala internacional (Squires, 2007 y True, 2003).

Sin embargo, a pesar de estos avances, en el marco de la globalización neoliberal, la influencia del Consenso de Washington y los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha provocado que numerosas políticas de desarrollo se hayan concentrado en la erradicación de la pobreza extrema sin considerar en profundidad los factores estructurales que la provocan, entre los que se encuentran los vinculados a la desigualdad de género. En esta línea, las iniciativas en materia de igualdad entre mujeres y hombres se han concentrado en promover la “igualdad de oportunidades” impulsando “la equiparación de las situaciones de partida para que cada persona tenga la opción o posibilidad de acceder por sí mismo/a a la garantía de los derechos que establece la ley” (García Prince, 2008: 37). En cambio, no se han desarrollado medidas para impulsar la igualdad de resultados comprendida como la posibilidad del goce y ejercicio igualitario de los derechos.

Siguen predominando, aunque con la etiqueta de “políticas de género”, medidas propias de políticas de bienestar familiar y de políticas de integración de las mujeres (Benería, 2005). Al tiempo, las políticas con “enfoque GED” –políticas de *mainstreaming* de género y políticas de empoderamiento de las mujeres– tienden a implementarse en menor modo y se enfrentan con mayores problemas para ello (Staud, 2003). De hecho, las “prácticas que exitosamente promueven el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género no están institucionalizadas en las rutinas diarias del Estado y de las agencias internacionales de desarrollo” (Rao y Kelleher, 2005: 57 y 58).

Como señala Goetz, las políticas con enfoque de género retan, en mayor o menor modo, la finalidad y la práctica del desarrollo en todas sus arenas: desde cada sector específico de desarrollo hasta los sistemas legales, de propiedad, de representación política y de organización de la fuerza laboral (1998). Como efecto, se enfrentan a un conjunto de

dificultades políticas, sociales, organizativas y operativas que, en muchas ocasiones, provocan la evaporación de las cuestiones de género en la implementación de las políticas de desarrollo (García Prince, 2008; Standing, 2007; Moser y Moser, 2005; Subrahmanian, 2004 y Longwe, 1999). Así, mientras la perspectiva de género se adopta en el discurso e incluso en el diseño de algunas políticas, ésta desaparece durante el proceso de ejecución.

En esta dirección y en relación a las dificultades políticas, aunque se asuma la agenda de género, en la práctica ésta no siempre se concibe como prioritaria. En muchos países, y especialmente en algunos países socios, existe una fuerte resistencia a considerar los derechos de las mujeres y la igualdad de género como objetivos desarrollo (Kardam y Acuner, 2003). Por el contrario, “los gobiernos tienden a ser selectivos en la adopción de contenidos relativos a las mujeres, o peor, cínicamente, los reinterpretan para acomodarlos a sus propósitos “feministas”, algunos de los cuales a veces divergen radicalmente de los principios feministas” (Cornwall y Molyneux, 2006: 1185). De forma paralela, la falta de un liderazgo político, la inestabilidad política así como la brecha existente entre el Estado y los movimientos de mujeres en los países socios hacen que las políticas de género dependan a menudo de su suerte política y que, en raras ocasiones, las cuestiones de género se incluyan dentro de las líneas centrales de la agenda política.

Esta falta de un compromiso de alto nivel con las prioridades de género se traduce en la marginación de las maquinarias nacionales y de las unidades de género que carecen de suficientes recursos –humanos, técnicos y materiales– así como presentan una inadecuada ubicación y asignación de funciones. Del mismo modo, se refleja en los escasos fondos destinados específicamente a implementar las políticas de género (Squires, 2007; Kardam y Acuner, 2003; y Goetz, 2003 y 1998). Aunque parece haberse desarrollado cierta capacidad de planificación estratégica en materia de género, en algunos países, se carece de capacidad para asegurar que los compromisos políticos nacionales relativos a la igualdad de género estén vinculados directamente con una asignación presupuestaria y así se facilite una adecuada implementación (Kardam y Acuner, 2003; Staud, 2003; Goetz, 2003 y 1998; y BRIDGE, 1996).

Por otra parte, la perspectiva de género se percibe, en muchas ocasiones, como un enfoque importado, requisito de los donantes para la percepción de la ayuda (Standing, 2007; Cornwall y Molyneux, 2006; Goetz, 1998 y BRIDGE, 1996). Por una parte, el amplio apoyo de donantes internacionales a las cuestiones de género, incluidas en ocasiones dentro de las “agendas de condicionalidad”, reduce el interés por estas cuestiones visualizadas como

“importaciones extranjeras” al tiempo que, por otra, lo incrementa sólo por el deseo de captar fondos (Kardam y Acuner, 2003). Además, como característica propia del funcionamiento de la cooperación internacional, una vez que los recursos están asegurados, los países socios tienden a desatender el proceso de implementación para volver a competir por la siguiente ronda de financiación.

En este caso, la disonancia entre el marco normativo universal de los derechos humanos, las particularidades de las construcciones culturales y la complejidad de las interrelaciones entre las instituciones implementadoras dificulta la ejecución de políticas de género (Cornwall y Molyneux, 2006).

Respecto a las dificultades sociales para implementar las políticas de género, en muchos países se observan visiones contrapuestas sobre el papel que las mujeres deberían tener en la sociedad y las causas que hay debajo de la desigualdad de género hasta el punto de existir problemas reales para impulsar ciertas medidas propias del “enfoque GED” en tanto que son socialmente impopulares (Rao y Kelleher, 2005 y Kardam y Acuner, 2003). En estos contextos, la profundidad de la institucionalización de las diferencias de género y el privilegio masculino en la esfera pública generan serias dificultades para definir e implementar determinadas medidas (Goetz, 2003).

Por otro lado y centrándonos en dificultades organizativas, los principales obstáculos para ejecutar las políticas de género se vinculan al funcionamiento cotidiano de las burocracias gubernamentales y de las organizaciones. Por una parte, la naturaleza jerárquica y poco democrática de instituciones y organizaciones y su hostilidad a las agendas que proponen cambios limitan la implementación de estas políticas. Por otra, la identificación de las necesidades de las mujeres como una cuestión que debe atenderse desde el ámbito doméstico también dificultan los avances en esta dirección (Kardam y Acuner, 2003). En muchos casos, además, el éxito de las políticas de género se vincula a la existencia de personas clave, especialistas y comprometidas con la materia. Cuando la transversalización de la perspectiva de género es responsabilidad de toda la plantilla, los contenidos de género suelen diluirse o desaparecer (Moser y Moser, 2005).

Paralelamente, en lo que cabe a las dificultades operativas, existe un problema general inherente a los contenidos que tienen un carácter transversal como el género. La mayor parte de las administraciones públicas se caracterizan por una fuerte propensión a proteger los territorios ministeriales y se resisten a los intereses transversales, especialmente en situaciones de escasez de recursos (Goetz, 1998).

Por último, el deseo feminista de integrar las cuestiones de género en la agenda política ha impulsado la adopción de enfoques basados en la utilidad y la eficiencia al tiempo que ha reducido el compromiso con enfoques basados en derechos. Como resultado, se ha producido un fuerte desarrollo técnico –vía establecimiento de procedimientos, líneas guía y bases de datos– a costa de procesos más invisibles y a largo plazo de cambio de la cultura y práctica organizacional a todos los niveles.

Como señalan diferentes teóricas, en el proceso de implementación de las políticas, el género se ha desnaturalizado, despolitizado y diluido (Cornwall *et al.*, 2007 y 2004; Subrahmanian, 2004; Woodford-Berger, 2004; y Longwe, 1999). El género se ha convertido, desde este punto de vista, en un imperativo técnico que ha perdido su componente político.

Así se observa, de modo concreto, en las políticas de *mainstreaming* de género que se han convertido, en numerosas ocasiones, en “un proceso tecnocrático reducido a un conjunto de procedimientos” (Squires, 2007: 14 y 15). Si bien como muchas feministas reconocen este tipo de políticas puede constituir un espacio fundamental para avanzar hacia la igualdad, la práctica refleja un escaso cuestionamiento de la desigual asignación de valores que sostienen las opresivas relaciones de género (Mukhopadhyay, 2007). Como se ha indicado en páginas anteriores, la existencia de diferentes estrategias en materia de *mainstreaming* pone de manifiesto que no todas ellas tienen el carácter transformador que se espera de las políticas de género. En ocasiones, estas políticas incluso han llegado a considerarse como un fin en sí mismas y no como un medio para avanzar hacia la igualdad de género.

A grandes rasgos, el análisis de la implementación de las “políticas de género” en el ámbito de la cooperación al desarrollo revela el predominio de medidas que, bajo esta denominación, constituyen políticas de bienestar familiar y de integración de las mujeres. Además, de forma paralela, cuando se trata de ejecutar medidas propias del “enfoque GED”, se produce una evaporación de las cuestiones de género por diferentes motivos políticos, sociales, organizativos y operativos. Por tanto, pese a la aceptación generalizada del discurso del “enfoque GED”, la perspectiva dominante en las políticas de desarrollo es la de “añada mujeres y mezcle” (Benería, 2005). Así se pone de manifiesto también en las nuevas modalidades de ayuda donde la igualdad de género, en tanto que tema transversal, no está sujeta a financiamientos específicos ni a indicadores de progreso y donde las organizaciones feministas y de mujeres tienen mayores dificultades para acceder a la ayuda (Craviotto, 2009; *Association for Women’s Rights in Development*, 2008a y Holvoet, 2006).

Todo esto pone de manifiesto la gran distancia que existe entre la retórica de género que en ocasiones abunda en la agenda internacional de desarrollo y las medidas que, en efecto, llegan a implementarse. Igualmente, refleja que, si bien el movimiento y pensamiento feminista han contribuido a incorporar una nueva visión sobre las desigualdades de género, ésta se enfrenta en la actualidad a importantes retos a lo que ha de hacer frente.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En los últimos años, el compromiso internacional con la igualdad de género ha traído consigo avances en el reconocimiento de las voces de las mujeres en la agenda política, en el crecimiento del acuerdo global sobre la educación secundaria y superior de la mujeres y en la mayor preocupación por la violencia de género y las cuestiones de género en el mantenimiento de la paz, entre otras cuestiones (Connell, 2002b). De forma paralela, se han observado mejoras en el acceso de las mujeres a la educación y al mercado laboral, en la reducción de la brecha salarial existente entre mujeres y hombres así como en la participación política de las mujeres (Squires, 2007). Sin embargo, la desigualdad de género ha resultado ser mucho más inextricable de que lo que se suponía y, en muchas ocasiones, las capacidades y calidad de vida de las mujeres no han mejorado sino empeorado (Cornwall *et al.*, 2007). Se ha avanzado en la integración de la perspectiva de género en las políticas pero su implementación ha sido inconsistente (Moser y Moser, 2005). En este sentido, “a pesar de los cambios hacia una mayor igualdad de género, en muchos ámbitos de la sociedad, los resultados han sido desiguales, insuficientes en muchos aspectos y a menudo contradictorios” (Benería, 2005: 5).

Las políticas públicas de cooperación internacional, por su parte, parecen no haber sido todo lo efectivas que se esperaba. De hecho, los avances en la condición y posición social de las mujeres se han debido, en muchas ocasiones, a los procesos generales de transformación social y no a las políticas públicas, nacionales o internacionales (Goetz, 1998). La coexistencia de diferentes tipos de políticas para abordar la desigualdad de género así como la dificultad para implementar “políticas de género” propiamente dichas pueden ser algunos de los factores explicativos de los escasos avances en términos de igualdad substantiva.

Ahora bien, en este punto, se precisa un mayor conocimiento sobre el diseño, el funcionamiento y los efectos de las políticas de cooperación en materia de género. Para ello, la evaluación constituye una herramienta fundamental puesto que contribuye a generar un mayor conocimiento tanto descriptivo (*knowledge of*) como prescriptivo (*knowledge in*) de las políticas puestas en marcha.

Este capítulo ha puesto de manifiesto algunos temas centrales para la evaluación como los diversos modos de comprender la desigualdad de género, las distintas medidas desarrolladas en pro de la igualdad y los problemas recurrentes en la implementación de

acciones con “enfoque GED”. En las páginas que siguen se exponen cuál ha sido el desarrollo de la evaluación de políticas públicas como disciplina y el modo cómo ha incorporado las cuestiones de género. Con posterioridad, se realiza un estudio de los sistemas de evaluación de las cooperaciones oficiales de España, Reino Unido y Suecia y su abordaje específico de la igualdad de género. Entendemos que una evaluación que integre el análisis de las dimensiones de género constituye una pieza clave para el aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas en materia de género y desarrollo.

CAPÍTULO 2. LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE COOPERACIÓN. DESARROLLO Y DESAFÍOS

INTRODUCCIÓN

La evaluación de programas y políticas públicas, cuyos orígenes se encuentran en los años cuarenta del pasado siglo, ha experimentado en las últimas tres décadas un proceso de fortalecimiento y consolidación tanto a escala nacional como a escala internacional. Por una parte, la evaluación ha ido adquiriendo una identidad propia, frente a la investigación, el seguimiento o la auditoría⁴⁶, que le ha hecho conformarse como una disciplina específica. Por otra, se han realizado diferentes esfuerzos tanto en su desarrollo teórico-metodológico como en su puesta en práctica a escala global. Así se pone de manifiesto en la amplia bibliografía existente y en la emergencia de unidades de evaluación y sociedades profesionales a lo largo y ancho de todo el planeta.

En el ámbito específico de la cooperación internacional para el desarrollo, la evaluación ha seguido en gran medida las tendencias de la evaluación de políticas públicas en general. En este sentido, desde su emergencia a finales de la década de los sesenta, la evaluación ha ido ganando mayor entidad y cada vez más importancia. En la actualidad, las agencias multilaterales y bilaterales de desarrollo así como las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), entre otros agentes financiadores del desarrollo, suelen requerir que éstas se evalúen. Los países en desarrollo o países socios, por su parte, están haciendo cada vez mayores esfuerzos por impulsar estos tipos de ejercicios con la finalidad de rendir cuentas así como de impulsar el aprendizaje y la retroalimentación.

No obstante, la evaluación en cooperación internacional también ha estado marcada por las características y evolución de su propio contexto, el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, así como de su objeto, las políticas de cooperación internacional.

A continuación, se presenta cómo se ha abordado la evaluación en el análisis de las políticas públicas pasando de concebirse sólo como la última fase del ciclo a comprenderse como un ejercicio de enjuiciamiento sistemático pertinente en todas sus fases. De igual modo,

⁴⁶ Un estudio en profundidad sobre las diferencias entre evaluación e investigación se recoge en Bustelo (1999).

se expone el carácter eminentemente político de la evaluación derivado de su orientación hacia la mejora de la acción pública y de su ubicación en un contexto político determinado.

Con posterioridad, se realiza un breve recorrido en las principales etapas de la evaluación de programas y políticas públicas. En concreto, se presentan los diferentes objetos y propósitos de la evaluación así como las diversas perspectivas teórico-metodológicas desarrolladas a lo largo de su historia. Igualmente, se muestran los diferentes roles que ha ido adquiriendo el equipo de evaluación.

De forma similar y por último, se presenta cómo se define la evaluación en el marco de la cooperación internacional y cuál ha sido su desarrollo específico atendiendo a los diferentes paradigmas de desarrollo reinantes; a los distintos modelos de planificación y financiación del desarrollo adoptados; y a las diversas aportaciones provenientes de la evaluación de políticas públicas en general. Todo ello ayuda a enmarcar y caracterizar en los capítulos 5, 6 y 7 a los sistemas, a las políticas y a los ejercicios de evaluación objeto de la presente tesis doctoral.

2.1. LA EVALUACIÓN EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el análisis de las políticas públicas, la evaluación de programas y políticas se ha abordado como una de las fases o etapas del ciclo de las políticas públicas. En concreto, la evaluación se ha considerado tradicionalmente, y a pesar de que la mayoría de la comunidad científica reconoce la “circularidad” de las políticas públicas, como la última “fase” en el ciclo de las políticas.

No obstante, en el último medio siglo y como efecto del desarrollo de la evaluación de programas y políticas públicas como disciplina, se han observado importantes avances en lo que se refiere a su definición, su carácter y su ubicación en el ciclo de políticas.

A grandes rasgos, ha pasado de ser definida como un conjunto de métodos para medir los resultados y efectos de las políticas, una vez finalizadas éstas, a ser comprendida como un proceso que puede estar presente en las diferentes fases del programa y que tiene como finalidad, a diferencia de la investigación social, no sólo medir y analizar, sino también valorar tanto el diseño de las políticas como su implementación e impacto. Expresión de esta evolución es la definición extendida por parte la *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, a partir de ahora la *Joint Committee*, de la evaluación como “el enjuiciamiento sistemático de la valía o mérito de un objeto”⁴⁷ (Stufflebeam y Shinkfield, 1987: 19).

Este cambio ha venido ligado además a la transformación del carácter de la evaluación. En sus primeros desarrollos, la evaluación estaba marcada por un carácter retrospectivo en tanto que se centraba en el estudio de los efectos que las políticas producían. En este sentido, se diferenciaba del análisis de políticas públicas de tipo prospectivo, más interesado por el estudio de los problemas sociales para la búsqueda de posibles soluciones. Empero, en la actualidad, la evaluación también tiene este carácter prospectivo puesto que algunos ejercicios evaluativos valoran la viabilidad y pertinencia de poner en marcha una política pública así como sus posibles impactos. Este nuevo carácter de la evaluación hace de esta etapa del ciclo de las políticas públicas un proceso de análisis y valoración clave no sólo en el momento posterior a la implementación sino en todo el proceso de las políticas (Bustelo, 2001).

⁴⁷ En relación con la valoración o enjuiciamiento sistemático de la información como característica propia de la evaluación, Patton diferencia cuatro niveles de análisis: resultados o hallazgos, interpretaciones, juicios y recomendaciones (citado en Bustelo, 2001: 31).

En línea con lo expuesto, se puede afirmar que la evaluación no constituye sólo una disciplina técnica como, en numerosos casos, se mantiene. Por el contrario, como se asume por gran parte de las teóricas y teóricos de la evaluación, tiene un fuerte carácter político en tanto que implica un ejercicio de análisis y valoración de todo el ciclo político y contribuye a responder a algunas de las cuestiones políticas fundamentales que ya señalaba Lasswell a mediados del siglo XX: quién obtiene qué, por qué, cuándo y cuáles son sus consecuencias. A continuación, profundizamos en las diferentes dimensiones que hacen de la evaluación un proceso político.

2.2. LA EVALUACIÓN COMO PROCESO POLÍTICO

La evaluación de programas y políticas públicas tiene como objetivo central generar, en un determinado contexto socio-político, un conocimiento aplicado y útil para la acción pública. En este sentido, a diferencia de la investigación social, la evaluación no constituye un proceso de análisis encaminado de forma fundamental al entendimiento de los programas o políticas públicas y a la construcción de conocimiento en abstracto (Bustelo, 1999). Por el contrario, conforma un proceso eminentemente político, sensiblemente marcado por la praxis política y fuertemente orientado a ella.

Por un lado, al igual que su objeto de análisis –los programas y las políticas públicas, la evaluación es resultado de un proceso político de toma de decisiones y está delimitada por un determinado contexto socio-político y unos intereses políticos concretos (Bustelo, 1999). De forma específica, la decisión de evaluar o la demanda de evaluación, cuando la decisión viene de una entidad externa, refleja dichos intereses que definen, en gran modo, el grado de inclusión de las distintas necesidades informativas y de las diferentes voces a lo largo de la evaluación.

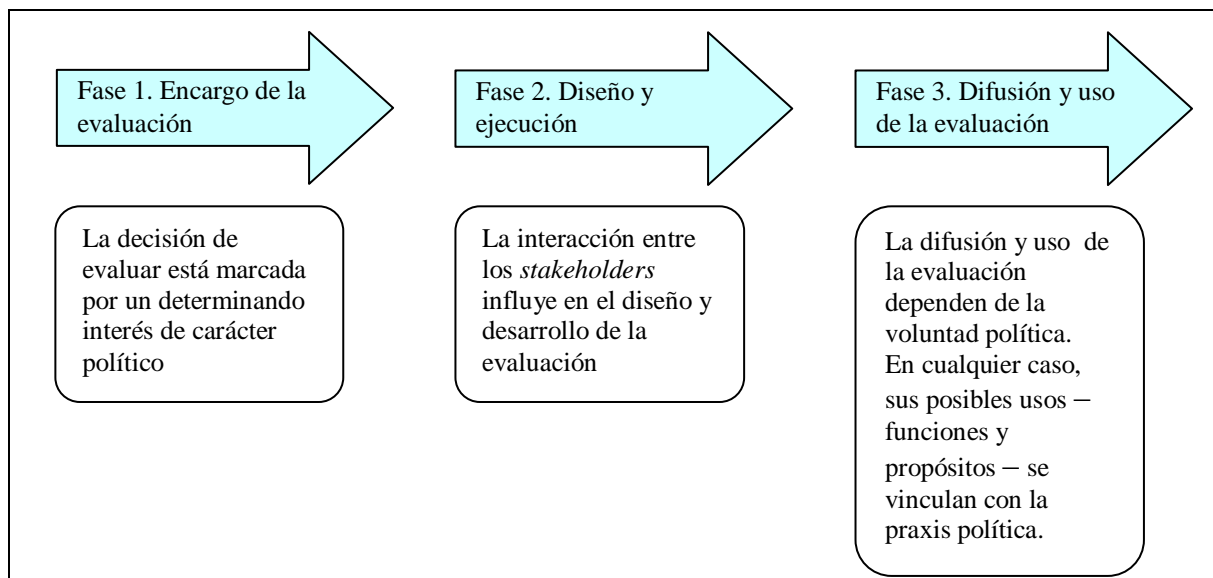
En misma esta línea, durante la ejecución de la evaluación, las diferentes relaciones de poder entre las personas implicadas en la evaluación o *stakeholders* –agentes, población beneficiaria y víctimas⁴⁸– hacen que el proceso de diseño, análisis y valoración se haga más eco de unas voces frente a otras. Aunque se asegure la independencia de la evaluación, la interacción entre las diversas personas implicadas influye en todo proceso de evaluación.

Además, el cariz político de la evaluación se refleja también en su propia naturaleza caracterizada por la valoración sistemática de los programas y políticas públicas para la toma de decisiones. Como diferentes autoras y autores han señalado, la evaluación se vincula íntimamente con la práctica política y, en este sentido, tiene que ser capaz tanto de generar en un plazo temporal determinado información útil así como de potenciar que ésta sea incorporada en las nuevas medidas políticas. La utilidad y el uso constituyen dos de sus características intrínsecas aunque el segundo dependa, en muchas ocasiones, de decisiones políticas sobre su difusión y de la voluntad política de utilizar las conclusiones y

⁴⁸ Diversos son los autores y autoras que han clasificado a las personas implicadas según su relación con el objeto de evaluación. De acuerdo con Guba y Lincoln (1989), cabe diferenciar entre: los agentes, como aquellas personas que han participado en alguna de las fases del programa o política a evaluar; la población beneficiaria, que hacen uso del programa o política evaluada; y las víctimas, que se ven afectadas negativamente por la puesta en marcha del programa o política.

recomendaciones. (Bustelo, 2001; Weiss, 1998; Espinoza, 1993 y Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Patton, 1982).

Gráfico 2. 1. El proceso evaluativo. Fases y componentes políticos



Fuente: Elaboración propia

En cualquier caso, sus posibles usos se vinculan directamente con la praxis política. Así, se observa si se atiende a las tres funciones principales de la evaluación: la mejora de las políticas o programas evaluados (*improvement*); la rendición de cuentas, en sentido político, sobre su gestión y resultados (*accountability*); y la ejemplificación o iluminación de acciones públicas futuras (*enlightment*) (Stufflebeam y Shinkfield, 1987 citado en Bustelo, 2003b: 14).

Más allá de sus funciones, los propósitos o finalidades⁴⁹ que adquiere la evaluación en su puesta en práctica y que conforman también posibles usos de la evaluación reflejan los efectos del propio funcionamiento de las instituciones públicas y los intereses políticos en competencia. Tanto los propósitos legítimos, que se vinculan con las funciones de la evaluación, como aquellos denominados propósitos “encubiertos” reflejan las dinámicas existentes en la praxis política (Bustelo, 2001; Weiss, 1998 y Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

⁴⁹ Bustelo diferencia entre funciones y propósitos de la evaluación. Mientras que las primeras están estrechamente vinculadas al propio concepto de evaluación, los segundos no se asocian directamente con la naturaleza de la evaluación.

No obstante, los propósitos “encubiertos” –como el uso de la evaluación para aplazar decisiones, eludir responsabilidades, legitimar decisiones ya tomadas o proyectar una imagen determinada de una política, entre otros– constituyen abusos evaluativos y, como señalan Stufflebeam y Shinkfield, hacen que este tipo de ejercicios no pueda considerarse evaluaciones (1987). En esta línea y para asegurar la calidad de los ejercicios evaluativos, se ha desarrollado un conjunto de códigos éticos en evaluación por parte de diferentes asociaciones profesionales como la *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, Sociedad Canadiense de Evaluación, Sociedad Australasiática de Evaluación, Sociedad de Evaluación de Reino Unido, entre otras.

En las páginas que siguen se presentan a grandes líneas el origen y desarrollo de la evaluación de programas y políticas públicas, profundizando en sus diferentes etapas teórico-metodológicas. De forma inmediatamente posterior, se recoge la definición más ampliamente asumida de la evaluación en cooperación para el desarrollo y cómo se ha ido configurando la teoría y práctica de evaluación en este ámbito específico.

2.3. LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación nació de la mano del reconocimiento de los métodos científicos como medios para tratar los problemas sociales a principios del siglo XX. No obstante, la evaluación de programas como tal no emerge hasta los años cuarenta, con los trabajos de Ralph Tyler, y no se ha consolidado como un campo científico específico hasta las últimas cuatro décadas (Rossi y Freeman, 1999).

Como se expone a continuación, gran parte del desarrollo de la evaluación se ha producido en los Estados Unidos puesto que es en este país donde primero se ha considerado una disciplina científica y donde cuenta con un mayor grado de institucionalización. En las últimas décadas, sin embargo, la evaluación se ha extendido a los países industrializados y a la mayoría de los países en vías de desarrollo tal y como pone de manifiesto la emergencia de sociedades nacionales de evaluación y de agencias nacionales de evaluación a lo largo del planeta (Chelimsky, 1997).

Cinco son las etapas⁵⁰ en las que puede dividirse la historia de evaluación. Estas etapas reflejan la difusión de la evaluación desde los Estados Unidos al resto del mundo de la mano del desarrollo de la gestión pública. Igualmente, cada una de estas etapas muestra los diferentes objetos y propósitos⁵¹ de la evaluación así como las distintas perspectivas teóricas y metodológicas y los roles específicos del equipo evaluador.

Esta clasificación en cinco etapas, que a continuación se desarrolla y que se resume en la tabla 2.1., no recoge de modo específico todos los enfoques desarrollados en el campo de la evaluación de programas y políticas públicas⁵². En cambio, sí dibuja la evolución general de la evaluación como disciplina y proporciona un punto de partida desde el que adentrarse y profundizar en la evaluación en el ámbito de la cooperación internacional.

⁵⁰ Para esta clasificación en cinco etapas de evaluación nos hemos apoyado en las cuatro etapas o generaciones de la evaluación distinguidas por Guba y Lincoln (1989) y en las reflexiones de Mény y Thoenig (1992), Shadish *et al.* (1991), Stufflebeam y Shinkfield (1987). Igualmente, se han integrado las aportaciones de Chelimsky (1997), Rossi y Freeman (1999) y Bustelo (2001), entre otros, sobre la situación de la evaluación a partir la década de los noventa.

⁵¹ En estas páginas se presentan los diferentes propósitos o finalidades que han ido asumiendo los ejercicios evaluativos. En algunas ocasiones, se corresponden con las funciones propiamente dichas de la evaluación: mejora de las políticas, rendición de cuentas e iluminación de acciones futuras. En otras, van más allá de éstas.

⁵² Los enfoques desarrollados en evaluación de programas y políticas públicas pueden clasificarse como: enfoque de evaluación por objetivos; enfoques experimentales de evaluación; enfoques orientados a la toma de decisiones; enfoque centrado en el cliente; enfoque centrado en el consumidor; enfoque orientado a la utilización; y enfoques participativos (Bustelo, 2001: 79-108).

2.3.1. Etapa de la medición

Las primeras iniciativas evaluativas tuvieron lugar a mediados del siglo XIX. En estos momentos, ligado al nacimiento del Estado Nación y al establecimiento de sistemas nacionales de servicios sociales y educativos, empezaron a evaluarse los centros escolares y sociales en Estados Unidos y Gran Bretaña. No obstante, la evaluación se encontraba en su fase de gestación y apenas consistía en inspecciones y en la elaboración de informes.

La evaluación como una actividad sistemática no empezó a desarrollarse hasta comienzos del siglo XX, antes de la Primera Guerra Mundial, fundamentalmente en los Estados Unidos. Las primeras evaluaciones se aplicaron a los campos de la educación y la salud. Concretamente, se centraron en programas de reducción del analfabetismo y de formación profesional así como en programas de reducción de la mortalidad y de la morbilidad por enfermedades infecciosas (Rossi y Freeman, 1999).

Estas primeras evaluaciones se caracterizaron por su énfasis en la medición. En el ámbito de los programas educativos, el interés se centró en la medición de los atributos de los niños y niñas en edad escolar. Los tests escolares, usados durante años para determinar si el alumnado había aprendido el contenido de las materias, fueron aplicados para evaluar programas educativos y se desarrollaron ampliamente ante la necesidad de conocer las capacidades de la población masculina para su incorporación al ejército en la Primera Guerra Mundial. No obstante, la utilización de test servía exclusivamente para valorar los progresos de los alumnos o de los individuos de forma aislada pero no para medir la validez de los programas educativos en su conjunto.

Por otra parte, en el ámbito de la salud, el trabajo evaluativo se centró en una comparación entre mediciones previas y posteriores intentando buscar una relación causa efecto. Así, por ejemplo, en 1914 Codman evalúa el desempeño de los cirujanos a partir de la medición del estado de los pacientes una vez abandonado el hospital (Bustelo, 2001). Igualmente, la evaluación analizaba los programas a través de los individuos concretos que participaban en él y no de modo global.

Alrededor de los años treinta, también en Estados Unidos, un gran número de científicos sociales reclamaron la aplicación de técnicas de investigación social más rigurosas para el conocimiento de las acciones de los programas y las evaluaciones fueron implementadas con mayor frecuencia. Los laboratorios, a disposición gracias a las agencias de

planificación del *New Deal*, permitieron un uso más eficaz del método experimental en los proyectos de investigación social.

Dos son los factores principales que explican este interés por la medición de comportamientos y conductas individuales y por el desarrollo de métodos experimentales. El primero de ellos es el auge de unas Ciencias Sociales emergentes que se equiparaban a las Ciencias Naturales. Tomando como base la tesis de Darwin de que incluso las pequeñas diferencias en la estructura de animales o plantas podrían tener consecuencias funcionales de importancia para las especies, desde las Ciencias Sociales se consideró que las pequeñas diferencias en los humanos podrían ser la clave para entender los principales modelos de desarrollo en humanos. De este modo, la “perspectiva positivista” de las Ciencias Sociales se traslada al campo de la evaluación conformando el “enfoque técnico-racional” de la evaluación que permanecerá con fuerza hasta nuestros días (Everitt y Hardiker, 1996).

El segundo factor es la emergencia de un movimiento de gestión científica en el comercio y la industria cuyo momento cumbre se encuentra en la década de 1920. Este movimiento se centró en determinar los métodos de trabajo más productivos para lo cual era fundamental determinar las cualidades de cada trabajador.

Esta concepción de la evaluación como medición redujo el rol del equipo evaluador a un papel simplemente técnico. Se suponía que el evaluador o evaluadora contaba con un completo conjunto de instrumentos disponibles con los que se podían medir todas las variables. Si dichos instrumentos no existían, se esperaba que el equipo evaluador tuviera las capacidades para crearlo.

Si bien este tipo de evaluación tuvo sus principales desarrollos en la primera mitad del siglo XX, “el sentido técnico de la evaluación persiste” (Guba y Lincoln, 1989: 26). Son numerosas las publicaciones sobre evaluación enfocadas a la medición y, sin duda, éste sigue siendo un componente clave en toda evaluación.

2.3.2. Etapa de la descripción

La segunda etapa surgió ante una seria deficiencia de la primera: tener como objetivo de evaluación a los individuos de forma aislada. Específicamente, en los programas educativos estadounidenses se observó, poco después de la Primera Guerra Mundial, que era necesaria una revisión de los currícula escolares que fuera más allá del alumno. El trabajo evaluativo

desarrollado por el pedagogo Ralph Tyler en “*Eight Year Study*”, publicado en 1942⁵³, se centró en valorar cómo los contenidos de un programa educativo, en el nivel secundario, contribuían al progreso del alumnado (Mény y Thoenig, 1992). En este sentido, por primera vez, se situó como objetivo de la evaluación al programa educativo y no al alumno de forma aislada (Meny, 1992). “La evaluación de programas había nacido” (Guba y Lincoln, 1989: 28).

La aplicación de la investigación social se aceleró durante la Segunda Guerra Mundial tanto en Estados Unidos como en Reino Unido. Stouffer y sus socios desarrollaron un continuo monitoreo de la moral social y evaluaron las políticas y las técnicas de propaganda.

En la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial, a finales de los años cincuenta, los programas a gran escala fueron un lugar común gracias al fuerte apoyo financiero recibido por los gobiernos. En Estados Unidos, los temas de trabajo eran la prevención de la delincuencia, las viviendas sociales, las actividades de organización de la comunidad, entre otras. En el ámbito internacional, se alcanzaron acuerdos importantes sobre programas internacionales centrados en la planificación familiar, la salud y la nutrición, y el desarrollo de la comunidad rural.

De modo paralelo, los estudios evaluativos comenzaron a desarrollarse tanto en EE.UU., Europa y otros países industrializados como en países en desarrollo. Cada vez con mayor frecuencia, los programas de planificación familiar en Asia, de nutrición y cuidado de la salud en América Latina, y de desarrollo agrícola y comunitario en África incluían componentes de evaluación.

Las inversiones fueron amplias y se acompañaron de demandas de conocimiento de resultados. Se extendió el uso de métodos de investigación social, incluidas las encuestas a muestras estadísticamente representativas y los procedimientos estadísticos complejos. Ahora bien, el interés ya no se centra exclusivamente en la medición sino fundamentalmente en la descripción de modelos de fortaleza y debilidad respecto a ciertos objetivos establecidos. A partir de estos momentos la medición deja de ser un sinónimo de evaluación y, aunque continua siendo un aspecto central, se considera como una herramienta más que puede usarse durante la ejecución de la evaluación. En este contexto, el evaluador mantiene su carácter técnico pero se convierte en descriptor de los resultados del programa.

⁵³ Si bien el estudio comenzó en 1933, el informe sobre *Eight Year Study* no apareció hasta 1942. Este informe, que describía las actividades de evaluación del proyecto, causó un interés general y con el tiempo Tyler fue reconocido como el “padre de la evaluación” (Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

2.3.3. Etapa del enjuiciamiento

El desarrollo metodológico alcanzado con el uso de métodos más sofisticados a partir de la década de los cincuenta puso en peligro a la evaluación al reducirla a la aplicación de métodos para la descripción de resultados. La evaluación es también una actividad política y de gestión y ha de ser vista como una parte integral de la política social y de la administración pública (Rossi y Freeman, 1999).

En la década de los sesenta, la batalla espacial entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas puso de manifiesto que la evaluación ha de proporcionar valoraciones y no exclusivamente descripciones. El enfoque descriptivo se mostró inadecuado para evaluar las deficiencias de la educación americana en Matemáticas y Físicas que habían permitido a los rusos ganar la marcha en la exploración espacial.

En este contexto, a finales de los sesenta, se señala el enjuiciamiento como otro componente de la evaluación, junto con la medición y la descripción. La emisión de juicios de valor como aspecto fundamental en la evaluación es apoyada en estas fechas por Scriven y Stufflebeam. En concreto, Scriven subraya que los objetivos deben ser tomados por sí mismos como problemáticos, que han de elaborarse estándares a partir de los cuales emitir juicios y que todo proceso de evaluación ha de concluir siempre con la emisión de juicios. Este nuevo enfoque marcará gran parte de los modelos desarrollados desde ese momento⁵⁴.

En esta etapa, el equipo evaluador se caracteriza por sus esfuerzos de presentar juicios de valor y su papel de emisor de juicios mientras mantiene también sus funciones técnicas y descriptivas.

Es en estos momentos, paralelamente, cuando la evaluación comienza su fase de consolidación. Ya durante los sesenta el número de publicaciones y libros sobre la práctica de la evaluación se incrementa de modo considerable. Pero va a ser a partir de la década de los

⁵⁴ Entre estos modelos citar los modelos neotylerianos (modelos orientados a objetivos), incluyendo el *Stake Own Countenance Model* (Stake, 1967) y el *Discrepancy Evaluation Model* (Provus, 1969); los modelos orientados a las decisiones como CIPP – *Context, Input, Process and Product Evaluations* (Stufflebeam et al., 1971); los modelos orientados a los efectos como Goal Free Model (Scriven, 1973); los nuevos modelos de medición en relación con la experimentación social (Boruch, 1974; Campbell, 1969; Rivlin & Timpane, 1975; Rossi & Williams, 1972); y los modelos directamente de enjuiciamiento como el *Connoisseurship Model* (Eisner, 1979). Estos modelos están recogidos en Guba y Lincoln (1989) *Fourth Generation Evaluation*.

setenta cuando se consolida definitivamente como disciplina. En esta década se produce una amplia proliferación de publicaciones, libros de texto, formación de asociaciones profesionales, conferencias, críticas a la calidad de las metodologías, y sesiones especiales sobre evaluación en encuentros académicos.

Sin duda, esta consolidación de la evaluación vino impulsada por el rápido crecimiento de la misma durante las etapas de Kennedy y Johnson, en los años sesenta, cuando se implementaron los programas estadounidenses “*War on Poverty*” y “*Great Society*”. La escasa eficacia lograda y los cuestionables logros alcanzados con estos programas demostraron, a mediados y finales de esta década, la importancia de la evaluación de programas antes de aplicar los programas de modo generalizado. Al tiempo, aumentó el interés por el rendimiento de cuentas fiscal y la gestión eficaz de los programas.

2.3.4. Etapa de la interpretación

No obstante, la consolidación de la evaluación no seguirá exclusivamente el modelo resultante de las tres etapas analizadas. Si bien se considera que cada una de estas tres etapas supone un paso adelante en el campo de la evaluación, ya en los años sesenta abundan, tanto en la literatura estadounidense como en la británica, las críticas al modelo de evaluación dominante. Entre las críticas resaltan aquellas que se refieren a la perspectiva de arriba-debajo de la evaluación; a su neutralidad respecto a los valores; y a su excesiva confianza en el paradigma científico (Guba y Lincoln, 1989; Everitt y Hardiker, 1996).

Respecto a la crítica a la perspectiva de arriba-debajo de la evaluación, ésta subraya el hecho de que el evaluador o evaluadora pacta los términos y parámetros de la evaluación así como la presentación de sus resultados exclusivamente con el equipo directivo o gestor del programa. Se señala, en este punto, la necesidad de tomar en consideración a toda la población implicada, sus diferentes intereses en la evaluación y sus interpretaciones de los resultados del programa.

En cuanto a la crítica a la neutralidad de valores, se cuestiona que la ciencia esté libre de valor y se afirma que el propio desarrollo de un sistema de evaluación objetivo envuelve juicios de valor. El principal problema surge al preguntarse de quién son los valores que dominan en la evaluación o cómo podrían negociarse las diferencias de valores.

En relación con la crítica a la excesiva confianza en el paradigma científico, se hace hincapié en las diferencias entre las Ciencias Sociales y las Ciencias Naturales subrayando la reflexividad presente en las primeras. De este modo, se insiste en la dificultad de evaluar los programas sociales atendiendo exclusivamente a mediciones cuantitativas (Guba y Lincoln, 1989).

Emerge así la etapa de la interpretación. Esta nueva etapa hace frente a lo que se denomina la “perspectiva positivista” de las Ciencias Sociales o “enfoque técnico racional” de la evaluación, que caracteriza a las tres etapas previas, y a sus limitaciones expuestas en las tres críticas anteriores. De la mano de los desarrollos de la “evaluación cualitativa”⁵⁵ en la academia norteamericana a lo largo de los años setenta, se recoge la “perspectiva interpretativa/ constructivista” proveniente del campo de las Ciencias Sociales.

La “evaluación cualitativa” opta por una evaluación de tipo naturalista, en el sentido de que los procesos se estudian como ocurren y no sobre la base de un experimento planificado de antemano. Igualmente, se caracteriza por su carácter heurístico, de continua redefinición, y holístico. Por último, se apoya en el análisis inductivo y de carácter interpretativo así como impulsa el contacto continuo y cercano con los participantes donde el equipo evaluador no es un mero observador.

Concretamente, resalta la importancia de las aportaciones de Patton⁵⁶ en relación con la utilización de la evaluación. Según este autor, la evaluación ha de responder a las necesidades de los clientes y estar orientada a la utilización de sus resultados. Su interés se encuentra en maximizar la eficacia de la evaluación en relación a las personas encargadas de tomar las decisiones (Patton, 1982).

Numerosas han sido las propuestas⁵⁷ que, influidas por la “evaluación cualitativa”, recogen la “perspectiva interpretativa/constructivista” y que han ido marcando la esencia y la metodología de la evaluación. Si bien cada una de las propuestas presentan puntos de divergencia respecto a las otras, todas asumen que el mundo social es claramente diferente al

⁵⁵ Entre los principales teóricos norteamericanos que desarrollaron la “evaluación cualitativa” desde los años setenta cabe mencionar, entre otros, a Weiss, Merton, Cook y Reichardt, Patton, Parlett y Hamilton, y Richards (Guba y Lincoln, 1989).

⁵⁶ Su obra *Utilization-Focused Evaluation* (1978) será el comienzo de una extensa carrera de más de treinta años en relación con la utilización de los resultados de la evaluación.

⁵⁷ Estas propuestas se plasman en los siguientes modelos: la “*illuminative evaluation*” (Parlett y Hamilton, 1976); la “*stakeholder evaluation*” (Guba y Lincoln, 1981; y Gold, 1981); los “*user studies*” (Ress and Wallace, 1982); la “*pluralist evaluation*” (Smith y Cantley, 1985); y la “*fourth generation evaluation*” (Guba y Lincoln, 1989). Un mayor tratamiento de estos modelos se encuentra en Everitt y Hardiker, (1996) *Evaluating for Good Practice*. Malasia. MacMillan Press.

mundo físico y natural en el sentido de que la subjetividad del ser humano no puede ser eliminada a través del control (Everitt y Hardiker, 1996). Todas optan por la relatividad frente a la “objetividad”, por el empoderamiento frente al control, y por la interpretación y comprensión de los fenómenos locales frente a las explicaciones generalizables.

En esta cuarta etapa, o lo que Guba y Lincoln denominaron “cuarta generación” de la evaluación, la evaluación se concibe como un proceso sociopolítico que persigue la construcción de consensos sobre lo evaluado para lo cuál es fundamental la participación de las diferentes personas implicadas. Se trata de un proceso de aprendizaje que debe ser continuo en tanto que se asume que “las evaluaciones no tienen un punto final natural, un punto en que la verdad es finalmente conocida” (Guba y Lincoln, 1989: 254).

En este marco, el equipo evaluador además de su carácter técnico, descriptor y juez, es mediador en el proceso de elaboración de juicios. Su función es guiar el proceso de evaluación y debe mantenerse abierto a aprender y a enseñar.

La evaluación, en este sentido, es “una construcción social, construida desde la experiencia de valores, creencias, marcos y contextos particulares en los que hemos trabajado o hemos sido invitados a trabajar, y desde la influencia de las construcciones de los otros (...)” (Guba y Lincoln, 1989: 265). Por lo tanto, es problemática y está sujeta a la reconstrucción ante una nueva o relevante información.

En la década de los ochenta, la evaluación incorpora la interpretación. Los nuevos desarrollos de las Ciencias Sociales hacen que las teorías y metodologías de la evaluación vayan más allá del “enfoque técnico-racional” e incorporen uno de carácter más interpretativo, constructivista y participativo. No obstante, la “revolución neoconservadora”, de Reagan en Estados Unidos y de Thatcher en Reino Unido, y los “programas de ajuste estructural”, en los países en desarrollo, reducen los presupuestos destinados a servicios sociales y pone la atención en mayor medida en el balance de beneficios y costes de los programas sociales (Rossi y Freeman, 1999). Si bien en la teoría el nuevo enfoque interpretativo toma fuerza, en la práctica sigue dominando el “enfoque técnico racional” más centrado en el rendimiento de cuentas que en la retroalimentación y el aprendizaje.

2.3.5. Etapa de la pluralidad metodológica

A lo largo de las últimas dos décadas la evaluación ha experimentado cambios significativos. Ha definido nuevos contenidos, ha recogido los diferentes propósitos de la evaluación, ha validado distintas metodologías y se ha consolidado a escala mundial como disciplina científica.

Por una parte, la evaluación ya no se centra sólo en aspectos acotados a un determinado territorio sino que, cada vez más, atiende a cuestiones globales que deberían preocupar a todas las naciones como: la protección del medio ambiente; la cooperación regional y continental; los derechos de las mujeres, los niños y los mayores; el trato a los presos políticos; el advenimiento de masivas violaciones de los derechos humanos; entre otras. La nueva realidad socio-política y económica hace que las políticas y programas públicas no puedan entenderse exclusivamente de modo local sino que sea fundamental atender a los procesos globales (Chelimsky, 1997).

Por otra parte, la tendencia a escala mundial a reducir los impuestos y el tamaño de los gobiernos, la implicación de actores públicos y privados en las acciones públicas y el desarrollo de la “nueva gestión pública”, como se llama en Europa, han impulsado que la evaluación se dirija tanto a rendir cuentas sobre los desembolsos ciudadanos como a impulsar el cambio institucional. En este sentido, la evaluación responde a los propósitos de rendición de cuentas y de buen gobierno al tiempo que a los de construcción de conocimiento, de aprendizaje, de cambio institucional y de reformas gubernamentales y democráticas (Chelimsky, 1997 y Rogers y Williams, 2006).

Teórica y metodológicamente, las tensiones entre la “perspectiva positivista” y la “perspectiva interpretativa” han ido limándose. Las “guerras de paradigma” (*“paradigm wars”*) que han caracterizado a las últimas dos décadas de evaluación en Estados Unidos están en la actualidad suavizándose y dando paso, aún con la pervivencia de ambas perspectivas, a la “pluralidad metodológica” como enfoque evaluativo. Estas “guerras de paradigma” respondían a diferencias metodológicas y en la valoración de la importancia de la utilidad de la evaluación (Cracknell, 2000).

Por un lado, los evaluadores y evaluadoras convencionales, representados por Campbell y por las primeras aportaciones de Freeman, ponen el énfasis en la necesidad del método científico, particularmente en el uso de experimentos controlados como herramienta básica de evaluación y en la modelización, es decir, en la “perspectiva positivista”. Por otro

lado, la “perspectiva interpretativa” no otorga relevancia al enfoque experimental sino que dirige la mirada al contexto y aboga por un mayor papel de la población implicada así como por un rol más activo del equipo evaluador (Shulha y Cousins, 1997). En esta línea, los nuevos desarrollos teóricos orientan su foco hacia la evaluación como proceso de negociación y de carácter pluralista (Weiss, 1998 y Monnier, 1995) y empoderante en tanto que transmisor de capacidades y conocimientos (Fetterman, 2002 y Fetterman *et al.*, 1996). No obstante, ni la “perspectiva positivista” ni la “perspectiva interpretativa” están superadas sino que ambas conviven en la actualidad.

Igualmente, otro debate se produjo entre los evaluadores y evaluadoras que se consideraban investigadores y daban poca importancia a la demanda del cliente y a la utilidad de los resultados de la evaluación y esos otros, como Patton o Chelimsky, que casi se posicionan en el extremo opuesto y señalan que el valor de la evaluación se encuentra en su utilidad.

Las últimas propuestas, por su parte, recogen la “perspectiva interpretativa” pero marcada por un pluralismo que opta por el diálogo entre ambas perspectivas para corregir las limitaciones de cada una de ellas. Esta perspectiva considera la mayor parte de las opciones metodológicas válidas y que una buena evaluación es aquella que selecciona una u otra opción de acuerdo con el propósito y las cuestiones de evaluación. Emerge con fuerza, entonces, la combinación de métodos o articulación metodológica con la cual se consigue reducir los sesgos propios de cada técnica, fuente y equipo evaluador y validar las apreciaciones evaluativas (Nirenberg *et al.*, 2003). La disciplina, en esta línea, se muestra abierta a las aportaciones de los diferentes sectores y se potencian redes de intercambio y se concibe como una empresa ecléctica con un conjunto amplio de métodos y muchas perspectivas legítimas (Chelimsky, 1997).

De forma paralela, se pone especial énfasis en el uso de la evaluación y el equipo evaluador adquiere un rol múltiple. Al tiempo que es el encargado de planificar y diseñar la evaluación, en ocasiones tiene funciones también de facilitador y formador. La evaluación se concibe como un diálogo continuo entre el equipo evaluador y la población implicada que persigue generar y transmitir información de utilidad (Shulha y Cousins, 1997). En este marco, se asume que la reflexividad forma parte de todo el proceso evaluativo y que el equipo evaluador no emite una conclusión objetiva sino que ésta se encuentra marcada por la relación entre el evaluador o evaluadora, la población implicada en el programa y el contexto general.

A grandes rasgos, se puede afirmar que “la tormenta en Estados Unidos parece ahora haber quedado olvidada” (Cracknell, 2000: 350). En términos generales, se encuentra aceptada la “perspectiva interpretativa pluralista” así como el uso de diferentes técnicas y métodos se considera lo más pertinente. Al mismo tiempo, se asume de modo generalizado que la evaluación ha de responder a las necesidades del cliente y que el aprendizaje organizacional es un propósito clave de la evaluación.

La evaluación se ha consolidado como disciplina a escala global, como quedó plasmado en la primera Conferencia Internacional de Evaluación (Vancouver, 1995), y como se manifiesta en amplio número de publicaciones sobre evaluación a lo largo y ancho de todo el planeta. Queda ahora por reconocer la responsabilidad global de la evaluación en el fortalecimiento de las instituciones en el Norte y en el Sur (Chelimsky, 1997). En las siguientes páginas, se profundiza en cómo se ha definido y cómo se ha desarrollado la evaluación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, claramente influida por el propio avance de la evaluación de políticas como disciplina pero también marcada por las características específicas de su contexto y su objeto.

Tabla 2. 1. Las cinco etapas de la evaluación de programas

Etapas	1. Etapa de la medición (Comienzos siglo XX – 1940)	2. Etapa de la descripción (1940 – 1960)	3. Etapa del enjuiciamiento (Finales de los 60 – Mediados de los 70)	4. Etapa de la interpretación (Mediados de los 70 – Finales de los 80)	5. Etapa de la pluralidad metodológica. (1990 – 2010)
Contexto de desarrollo de la evaluación	Nacimiento de la evaluación en Estados Unidos y Gran Bretaña ligado a la emergencia del Estado-nación en el siglo XIX.	Tras la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos impulsan programas a gran escala. La evaluación empieza a utilizarse tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.	La batalla espacial entre los EE.UU. y la U.R.S.S. abre la puerta a una nueva etapa. Comienza la consolidación de la evaluación como disciplina de la mano de los programas sociales de Kennedy y Johnson en EE.UU.	Expansión de la evaluación como disciplina y retroceso en la práctica evaluativa por la “revolución neoconservadora” y los “programas de ajuste estructural” que frenan los programas sociales.	Tendencia a la reducción de impuestos y de la funciones de los Estados y surgimiento de la “nueva gestión pública”. La ciudadanía exige ahora la justificación de sus desembolsos.
Objeto	Individuos beneficiarios de programas nacionales de carácter educativo y sanitario.	Programas sociales en su conjunto, no individuos de forma aislada. Los programas responden a problemáticas nacionales específicas.	Programas sociales de temática nacional.	Programas sociales nacionales.	Dentro de los programas sociales se valoran nuevos contenidos de carácter global.
Propósito/ Finalidad	Conocer el desempeño de los programas.	Analizar los resultados del programa.	Impulsar el aprendizaje al tiempo que la rendición de cuentas.	Para los modelos teóricos de evaluación la finalidad es el aprendizaje y la retroalimentación. En la mayor parte de la práctica evaluativa prima, sin embargo, el rendimiento de cuentas.	Potenciar el rendimiento de cuentas y el buen gobierno así como la construcción de conocimiento, el aprendizaje y el cambio institucional.
Perspectiva teórica y metodológica	Se igualan las Ciencias Sociales a las Ciencias Naturales. Desde esta “perspectiva positivista” o “enfoque técnico-racional” se opta por enfoques metodológicos	Aunque se mantiene la perspectiva positivista, ahora el interés metodológico se dirige a la descripción de modelos para la comparación.	Se añade la necesidad de que la evaluación emita juicios de valor sobre los resultados del programa.	La “perspectiva interpretativa /constructivista” se aplica al campo de la evaluación. Emerge la “evaluación cualitativa”. Desde el enfoque	Se observan las dos posiciones teóricas y metodológicas, la “perspectiva positivista” y la “perspectiva interpretativa /constructivista”, como

PARTE I: GÉNERO, EVALUACIÓN Y POLÍTICAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

	centrados en la medición experimental.			metodológico, se considera fundamental la participación de todos los implicados así como la interpretación que ellos hacen de los resultados.	válidas. Las “guerras entre paradigmas” han cesado para dar paso a la “perspectiva interpretativa pluralista” centrada en las necesidades del cliente.
Papel del equipo evaluador	El equipo evaluador se caracteriza por su perfil técnico y por contar con herramientas para la medición.	Además de técnico, el equipo evaluador es el encargado de describir los resultados del programa.	Junto a su papel técnico y descriptor, el equipo evaluador se convierte en juez.	El equipo evaluador es un mediador que guía el proceso de evaluación e impulsa consensos entre grupos.	El equipo evaluador tiene un rol diverso. Puede ser facilitador, planificador y formador.

Fuente: Elaboración propia.

2.4. LA EVALUACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

“Sólo a través de la apreciación del contexto sociocultural y político en el que se toman las decisiones es como se pueden desarrollar herramientas de gestión y toma de decisión adecuadas” (Marsden y Oakley, 1990: 17).

2.4.1. Definición de la evaluación en cooperación internacional

Diversas han sido las definiciones que se han dado de la evaluación en el marco de la cooperación internacional por parte de los diferentes actoras y actores de la ayuda. Entre ellas destaca la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que, hoy por hoy, es asumida por la amplia mayoría de países donantes y socios así como por otros agentes de cooperación (GSDRC, 2007). De acuerdo con el CAD, la evaluación se concibe como:

“Una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes” (OCDE, 1995 citado en NORAD, 1997b: 10).

Esta definición recoge el sentido general de la evaluación de políticas públicas al tiempo que revela la tendencia a evaluar a partir de criterios que ha caracterizado a la evaluación en cooperación internacional (Ligero, 2011). De este modo, al igual que en la evaluación de políticas públicas en sentido amplio, la evaluación se define como un ejercicio sistemático de valoración de una intervención. Un ejercicio valorativo que puede realizarse en cualquiera de los niveles de planificación –proyecto, programa, plan

y política— y en todas las etapas de vida de una intervención social —antes, durante y después— poniendo énfasis tanto en su diseño como en su implementación y sus resultados. Se asume, por tanto, la existencia de dos tipos diferentes de evaluación según su ubicación temporal y su objeto. A estos hay que unir otros dos tipos más que son aceptados tanto en las políticas públicas en general como en el marco específico de la cooperación y que se vinculan al propósito de la evaluación y al agente evaluador (Bustelo, 2001; Osuna *et al*, 2000; Espinoza, 1993). En las siguientes tablas se sintetizan cada uno de estos tipos de evaluación.

Tabla 2. 2. Tipos de evaluación según su propósito

Sumativa: Tiene como finalidad proporcionar información sobre si se debe mantener o suspender la intervención evaluada.	Formativa: Persigue suministrar información para mejorar la acción evaluada.
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. 3. Tipos de evaluación según su ubicación temporal

Evaluación previa o <i>ex ante</i>: Se centra en la valoración de la calidad y aplicabilidad del diseño antes de su financiación y ejecución.	Evaluación simultánea: Su objetivo es extraer información sobre la marcha y desempeño de la acción evaluada durante su implementación. Puede ser una evaluación intermedia —a mitad de período de la intervención— o bien continua —de forma paralela a la acción—.	Evaluación final: Justo en el momento posterior a la finalización de la acción a analizar, este tipo de evaluación valora su desempeño global.	Evaluación posterior o <i>ex post</i>: Se realiza un tiempo después de haber concluido la ejecución y trata de estudiar en profundidad las repercusiones en el contexto de la intervención.
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. 4. Tipos de evaluación según su objeto

Evaluación del modelo lógico o de diseño: Se analizan y valoran las hipótesis de desarrollo que orientan la intervención y su lógica interna.	Evaluación de procesos: Se evalúa el funcionamiento de una intervención en un ambiente social determinado.	Evaluación de resultados: Pone el foco en los productos (<i>outputs</i>), resultados (<i>outcomes</i>) e impactos que la intervención genera, valorando su adecuación y calidad.
--	---	---

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. 5. Tipos de evaluación según su agente evaluador

Evaluación externa: Es llevada a cabo por especialistas ajenos a la acción a evaluar.	Evaluación interna: La instancia ejecutora de la intervención es la responsable, en este caso, de desarrollar la evaluación.	Evaluación mixta: Participa en la evaluación parte del equipo gestor de la intervención así como especialistas externos.
--	---	---

Fuente: Elaboración propia

Volviendo a la definición del CAD, ésta subraya que la evaluación debe conformar un ejercicio consistente que proporcione una información creíble –válida y confiable– así como de utilidad para la toma de decisiones. La evaluación también en el ámbito de la cooperación internacional se caracteriza por un carácter aplicado, práctico y orientado a mejorar la acción pública.

Por otro lado, el CAD pone énfasis en la valoración de cinco dimensiones o criterios de evaluación –la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la viabilidad– que han constituido el núcleo central de la evaluación en cooperación en las últimas dos décadas. A diferencia de la evaluación de políticas en general, en cooperación internacional la evaluación ha estado basada en criterios frente a otros modelos de cariz más comprensivo. Los criterios señalados, conocidos como criterios del CAD, ponen de manifiesto hacia donde se dirige el foco de atención en el análisis evaluativo de la ayuda. *Grosso modo*, estos criterios pueden definirse de la siguiente manera (Segone, 2006; Viñas y Ocampo, 2004; y OCDE, 2002):

- **Pertinencia (*Relevance*):** Grado en que los objetivos de una intervención para el desarrollo se adecuan a los requisitos de la población beneficiaria, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los socios y donantes.

- Eficiencia (*Efficiency*): Medida del logro de los resultados en relación con los recursos que se consumen.
- Eficacia (*Effectiveness*): Grado o nivel de alcance de los resultados y el objetivo específico de una actividad en una población beneficiaria y en un período temporal determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos.
- Impacto (*Impact*): Efectos positivos y negativos a largo plazo, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.
- Viabilidad o sostenibilidad⁵⁸ (*Sustainability*): Grado en que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se ha retirado la ayuda externa.

Del mismo modo, junto a estos criterios clásicos se han incluido en los últimos años los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005) que a continuación se presentan y que también revelan el contenido de análisis de las evaluaciones.

- Apropiación (*Ownership*): Grado en el que los países socios ejercen su autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias así como coordinan las acciones de desarrollo.
- Alineamiento (*Alignment*): Compromiso de los países donantes con el apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios.
- Armonización (*Harmonization*): Grado en que los donantes se coordinan entre sí para evitar la dispersión de sus actuaciones al tiempo que aprovechan las ventajas comparativas de cada uno de ellos.
- Gestión orientada a resultados (*Managing for results*): Grado en el que los países socios refuerzan los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios; establecen marcos de supervisión orientados a resultados; y los países donantes se

⁵⁸ Sostenibilidad y viabilidad se toman con frecuencia como sinónimos en el marco de la cooperación internacional. Varela de Ugarte y Santomé Calleja (2002) han diferenciado entre ambos conceptos y entienden que la viabilidad valora hasta qué punto puede llevarse a cabo una intervención con los recursos existentes mientras que la sostenibilidad hace referencia a la pervivencia de los efectos positivos de la intervención una vez finalizado ésta.

comprometen a alinear su programación y recursos con estas estrategias de desarrollo.

- **Mutua responsabilidad (*Shared responsibility*):** Nivel en el que tanto países socios como donantes son responsables, transparentes y rinden cuentas.

Ahora bien, el sentido de la evaluación y sus ejes de análisis han variado desde su emergencia en el área de la cooperación internacional a finales de los sesenta a nuestros días y no siempre han coincidido con la definición aceptada del CAD. En este medio siglo, el desarrollo de la evaluación ha estado marcado por los diferentes paradigmas del desarrollo, por los distintos modelos de financiación y planificación de la ayuda y por los diversos enfoques provenientes de la evaluación de políticas públicas en general. En las páginas que siguen, se exponen los orígenes de la evaluación en cooperación internacional y los hitos fundamentales en su conformación como herramienta de análisis de la AOD. De igual modo, se presenta cómo han ido emergiendo diversos enfoques teórico-metodológicos y cómo han ido cambiando su praxis, su propósito y sus contenidos o ejes de análisis.

2.4.2. Orígenes, aportaciones teórico-metodológicas y práctica evaluativa

En el ámbito de la cooperación internacional, la evaluación tuvo sus comienzos a finales de la década de los sesenta en el marco del trabajo desarrollado por algunas agencias de Naciones Unidas y por la *United States Agency for International Development* (USAID). Durante los años setenta y ochenta, muchas de las grandes agencias de ayuda establecieron mecanismos de evaluación mientras que, en dos de las mayores agencias, la de la Comisión Europea y la de Japón, la evaluación no tuvo su impulso definitivo hasta la década de los noventa. En la actualidad, las principales Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) están comenzando a ejecutar procesos de evaluación y ya existen algunas unidades de evaluación de la ayuda en países socios como La India, Pakistán e Indonesia (Segone, 2006 y Cracknell, 2000).

En las últimas dos décadas, la evaluación de las políticas de cooperación ha ido ganando cada vez más peso y reconocimiento internacional. En 1994 el Banco Mundial organizó la mayor conferencia sobre evaluación con la intención de que constituyera el

primer paso de una alianza global para la mejora de la evaluación de la ayuda. El auge de la evaluación en los últimos años también queda manifiesto en las dos reuniones anuales de la Red del CAD en Evaluación del Desarrollo (*DAC Network on Development Evaluation*)⁵⁹ y la reunión anual de la Comisión Europea cuya finalidad es exponer experiencias y extraer aprendizajes. Igualmente, este aumento del interés en la evaluación se refleja en la creación en 2002 de la *International Development Evaluation Association*⁶⁰ (IDEAS) que nace con la finalidad de impulsar el apoyo mutuo y la conexión entre evaluadores y evaluadoras de políticas de cooperación (Picciotto, 2003 y Cracknell, 2000).

Según Cracknell, varios han sido los factores que han propiciado este desarrollo de la evaluación. Entre ellos destacan el fortalecimiento de las instituciones democráticas frente a los regímenes autoritarios; el reconocimiento de la complejidad de los problemas de desarrollo que exige un mayor aprendizaje de la experiencia; y la tendencia hacia la privatización que reclama que se conozcan cómo están siendo gastados los fondos públicos (Cracknell, 2000: 28). Otras voces señalan además que, en la última década, el crecimiento de la actividad evaluadora ha estado influido por el énfasis en los enfoques basados en resultados y en la eficacia de la ayuda (GSDRC, 2007; Segone, 2006; Banco Mundial, 2004 y Picciotto, 2003 y 2002).

Ahora bien, aparte de la expansión gradual de la evaluación a casi todos los agentes de la cooperación internacional y su actual apogeo, se observan también transformaciones importantes en cuanto al objeto, a la perspectiva teórico-metodológica y a los contenidos y propósitos de la evaluación.

Por un lado, se observa una tendencia, aún en proceso, de evaluar proyectos como unidad fundamental de intervención a evaluar programas, políticas o áreas temáticas de actuación. Los modelos de actuación han ampliado su ámbito de acción apostando por estrategias a nivel nacional con la participación de múltiples actoras y actores. En esta línea, la evaluación empieza a tomar un carácter más estratégico (Segone, 2006 y Picciotto, 2003 y 2002).

⁵⁹ Esta red está formada por treinta especialistas y gestores de evaluación de donantes bilaterales y de organizaciones multilaterales. Es el único foro internacional donde expertos bilaterales y multilaterales en evaluación se encuentran de forma regular. Sus miembros buscan mejorar la práctica en evaluación y fomentar el aprendizaje en el marco de la cooperación internacional. Entre sus objetivos se encuentran contribuir a mejorar la eficacia de la ayuda extrayendo lecciones políticas, estratégicas y operativas de las evaluaciones para la consideración del CAD y la comunidad internacional.

⁶⁰ Para tener más información sobre esta nueva asociación puede consultarse su página web: <http://www.ideas-int.org> (Consulta: 30 de enero 2011).

Por otro lado, existe un paso de una evaluación de carácter positivista a una evaluación abierta a la reflexividad y con un marcado carácter multidisciplinar. En la actualidad, no existe un único modelo de evaluación sino que están floreciendo numerosas aportaciones teóricas y metodológicas. La evaluación se encuentra en un momento de autocritica, de aprendizaje de los errores y de los éxitos, de innovación y de libre elección de métodos (Cracknell, 2000). No obstante, aunque ha habido un avance rápido de los enfoques y métodos de evaluación, persisten diversos problemas técnicos y conceptuales que constituyen los principales retos de futuro de la evaluación (Segone, 2006).

En cuanto a los contenidos y propósitos de la evaluación, mientras que en las primeras décadas el contenido de las evaluaciones era fundamentalmente económico, preocupándose fundamentalmente por la eficacia y la eficiencia, actualmente se evalúan otros aspectos de carácter social, político y medioambiental, entre otros. La finalidad no es sólo rendir cuentas al donante, sino que la evaluación se convierte en una herramienta de rendición de cuentas, transparencia y aprendizaje para países donantes, países socios y otros agentes de la ayuda (Picciotto, 2002 y McDonald, 1998).

A continuación se exponen los principales momentos⁶¹, en la historia de la evaluación de la ayuda, a través de sus hitos constitutivos, las diversas aportaciones teórico-metodológicas y la práctica evaluativa en sus cincuenta años de vida. Sin duda, estos momentos, cuyos rasgos diferenciadores se exponen en la tabla 2.8., se encuentran influidos por los diferentes paradigmas de desarrollo, los distintos modelos de financiación y planificación de la ayuda así como por las distintas etapas de la “evaluación de programas y políticas públicas” analizadas en el primer apartado de este capítulo.

2.4.2.1. Desarrollos tempranos

A finales de la década de los cincuenta, en un primer momento de difusión de la evaluación a los países en vías de desarrollo, se publicó una monografía sobre la evaluación en este tipo de contextos titulada *Evaluating Development Projects* (Hayes,

⁶¹ La clasificación en tres momentos proviene de los trabajos de Cracknell (2000), Roche (2004) McDonald (1998) y Marsden y Oakley (1990), entre otros.

1959). La obra de Hayes, que centraba su atención en la medición de resultados, constituye la primera contribución al campo de la evaluación de actuaciones de cooperación internacional. No obstante, fue el estudio sobre la ayuda de Hirschman, *Development Projects Observed* (1967), el que dio comienzo al desarrollo de la evaluación en este ámbito. La tesis de Hirschman, apoyada en la idea de la eficacia de una mano invisible en la resolución de los errores iniciales, planteaba que la evaluación no era necesaria. Aunque la mayor parte de los evaluadores y evaluadoras no creyeron en “la corrección automática de los errores, y consideraron que un buen diseño y un cuidado seguimiento y evaluación eran esenciales”, Hirschman abrió paso al desarrollo de la disciplina de la evaluación en el ámbito del desarrollo internacional (Cracknell, 2000: 40).

Las primeras contribuciones académicas sobre la evaluación de programas de desarrollo provinieron, en estas fechas, de los Estados Unidos donde la evaluación ya tenía un claro carácter profesional como resultado de la práctica evaluativa en el área de los servicios sociales y de la educación. Sin embargo, su foco se centró en las características de los programas sociales en Estados Unidos y no se atendió, hasta hace poco, a las especificidades del desarrollo internacional. Así se puso de manifiesto en el manual de evaluación que Rossi y Freeman, por encargo de la OCDE, realizaron en 1979 y que remitía exclusivamente a estudios de caso estadounidenses (Cracknell, 2000).

De este modo, la “perspectiva positivista” o “enfoque técnico-racional”, prevaleciente en el campo de la evaluación de programas y políticas públicas, encontró su traducción en el ámbito de la cooperación al desarrollo en la “evaluación instrumental” (Marsden y Oakley, 1990). Aunque los primeros pasos de la evaluación en cooperación tuvieron un fuerte carácter pragmático y un escaso contenido teórico, este primer desarrollo teórico sigue claramente la “perspectiva positivista”. Concibe la evaluación como el desarrollo de herramientas operacionales diseñadas racionalmente para la consecución de objetivos fundamentalmente instrumentales así como opta por el uso de métodos cuantitativos y la realización de experimentos y cuasi-experimentos (Dale, 1998).

De forma paralela, “se apoya en la creencia en la neutralidad valorativa de los métodos científicos occidentales y en la objetividad que su correcta implementación facilita” (Marsden y Oakley, 1990: 139); considera la evaluación como un mecanismo

para el control de la gestión; y delega la responsabilidad de su desarrollo en los equipos evaluadores externos, que “dotan de objetividad” al estudio. La “evaluación instrumental” se ha mantenido con fuerza como perspectiva teórica desde entonces en el ámbito de la cooperación a pesar de los enfoques alternativos que se analizan en las siguientes páginas.

Tabla 2. 6. Características de la evaluación instrumental

Propósito	Valoración del logro de objetivos y rendición de cuentas para decidir si se mantiene la financiación.
Uso de los resultados	Información generada se dirige al agente donante.
Opción metodológica	Metodología de carácter positivista. Se apoya en diseños experimentales y cuasi-experimentales para la medición y análisis de indicadores de éxito predeterminados referidos a costes y resultados tangibles.
Tipo de análisis	Análisis descriptivo de dimensiones cuantificables y mensurables.
Perfil del equipo evaluador	Equipos de evaluación externos con perfil de especialistas en métodos y técnicas cuantitativas. Distanciamiento respecto a la población local.
Papel de la población local	Se percibe como parte del objeto de análisis y no está implicada en el proceso evaluativo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gallego (1999), McDonald (1998) y Marsden y Oakley (1990).

En cuanto a la práctica evaluativa, el impulso definitivo vino por el establecimiento en Estados Unidos y en unas cuantas agencias de Naciones Unidas de la evaluación como parte fundamental de la Gestión del Ciclo del Proyecto (GCP). En un momento donde el “proyecto” emergía como instrumento básico de cooperación (Picciotto, 2002), la evaluación se centró en el análisis y valoración de este tipo de intervención en la primera y última fase de su ciclo⁶².

“Fuera de Estados Unidos, y de unas pocas agencias de Naciones Unidas, la evaluación a finales de los setenta era un territorio ampliamente inexplorado” (Cracknell, 2000: 42). Pocas agencias habían establecido unidades de evaluación y eran escasos los fondos destinados a este fin. La única luz de esperanza al fondo del túnel era la OCDE que, con algunas publicaciones y conferencias sobre evaluación durante este

⁶² En estos años, la GCP persigue una gestión más eficaz mediante su estructuración de los programas y proyectos en seis fases: programación, identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación.

período, se configuró como un pequeño pero importante núcleo de impulso de la evaluación.

Desde los Estados Unidos y las organizaciones de Naciones Unidas que integraban la evaluación en el ciclo de los proyectos, el énfasis se puso en la “evaluación previa”, con el fin de obtener un correcto diseño inicial, y en la “evaluación final”, cuya finalidad era medir los cambios que el proyecto había generado conforme unos criterios preestablecidos de éxito.

Para el desarrollo de estos tipos de evaluación, se apoyaron en un primer momento en modelos lógicos y en mecanismos de indicadores para medir los efectos de los proyectos. Esta metodología se tradujo a finales de los sesenta en el Enfoque del Marco Lógico (EML)⁶³ que, en su primera versión en forma sólo de matriz de planificación⁶⁴, fue adoptada por la USAID como la principal herramienta de gestión de proyectos y reflejaba un modo de planificación propio de los años sesenta con asunciones de cambio relativamente controlables y vinculadas a un único proyecto (Segone, 2006; Salas, 2002; Gasper, 2000 y NORAD, 1997b). El EML, que se ha mantenido como una de los principales instrumentos de gestión, supone un modelo de planificación orientado a la consecución de un objetivo determinado y, a diferencia del modelo de “gestión del proceso”, no atiende al ajuste durante su aplicación (NORAD, 1997b). Igualmente, ha marcado en gran medida el modelo de evaluación predominante basada en criterios pues ha servido de punto de partida para la definición de los criterios de evaluación establecidos por el CAD que son utilizados en la mayor parte de las evaluaciones actuales.

En cuanto a la “evaluación previa”, el análisis se centró en el diseño de intervención de acuerdo con modelos lógicos al tiempo que se elaboraron los primeros “estudios de base” (*base-line study*), estudios en profundidad de la situación de partida antes de la implementación de los proyectos (Segone, 2006 y Cracknell, 2000).

⁶³ El CAD define el EML como la “herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones, más frecuentemente a nivel del proyecto. Comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos, impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso. De esa manera facilita la planeación, la ejecución y la evaluación de una intervención para el desarrollo” (OCDE, 2002: 27).

⁶⁴ La matriz de planificación recoge los elementos fundamentales de un proyecto de acuerdo con el EML: objetivo general, objetivo específico, resultados, actividades, insumos, factores externos y condiciones previas. Ésta ha de contar con una coherencia interna manifiesta en la relación lógica entre componentes verticales y horizontales (NORAD, 1997a y Gómez y Sáinz, 2006).

Respecto a la “evaluación final”, la atención se dirigió a la medición de los productos (*outputs*) y resultados esperados (*intended outcomes*) de acuerdo con los modelos lógicos especificados en el diseño de los proyectos. En este sentido, tomó fuerza la “evaluación basada en objetivos”, de acuerdo con la denominación de Scriven (1991, citado en Gasper, 2000), que centra su interés en la medición de los esfuerzos invertidos, de los efectos en relación a los objetivos, de la eficacia y de la eficiencia de la intervención. Su principal ventaja es que toma como punto de partida la experiencia existente. Entre sus principales limitaciones, se encuentran la excesiva limitación de los temas que puede provocar que aspectos fundamentales sean pasados por alto; la formulación inadecuada de los objetivos en el momento de la planificación; y la dificultad para observar impactos no esperados en tanto que se encuentran fuera de la lógica definida de antemano (Gasper, 2000; Larrú, 2000 y NORAD, 1997b).

También como evaluación final a lo largo de la década de los setenta toma fuerza la “evaluación basada en resultados” que atiende a los efectos concretos de la intervención y valora la calidad y adecuación de los bienes y servicios proporcionados por la misma. En este caso no importa sólo el alcance de los objetivos establecidos, sino que fundamentalmente el foco se dirige a los efectos reales, esperados y no esperados, al hilo de la “evaluación sensible” (*responsive evaluation*) de Stake (Gasper, 2000). El interés radica en cómo y por qué se logran estos efectos, tanto resultados no esperados (*intended outcomes*) como impactos (*impacts*). Su principal instrumento, en estas fechas, es el análisis coste-beneficio, fórmula cuantitativa para determinar los méritos de un proyecto en términos de retorno a partir de los costes, que mide la eficiencia de un proyecto (Kusek y Rist, 2005). Entre sus ventajas destaca que responde a cuestiones clave en materia de desarrollo internacional como si “estamos haciendo algo realmente”, “cuáles son los resultados sobre el terreno” y “cómo podemos hacer mejorar las cosas”. Entre sus limitaciones se encuentra que requieren en ocasiones un alto coste económico y temporal (Banco Mundial, 2004).

En cuanto al contenido y propósito de las evaluaciones, como se viene observando, en esta primera fase las evaluaciones tienen un fuerte carácter económico. La evaluación ha de medir la eficacia y la eficiencia y servir básicamente para el control (Segone, 2006). Las intervenciones de cooperación se apoyan, en los sesenta, en el “paradigma de la modernización” basado en la idea de que promoviendo el desarrollo económico y de infraestructuras se igualará a los países industrializados y a los países

en desarrollo (Roche, 2004). Herederos de la primera década del desarrollo de Naciones Unidas, confían en que el “efecto goteo” (*tickle-down*) acelere el crecimiento económico autosostenido de los países en vías de desarrollo. Así, la mayoría de los proyectos en esta época consisten en grandes obras de infraestructura o en proyectos industriales cuyo propósito es maximizar el crecimiento económico nacional. Por su parte, en la década de los setenta, corroborado que el crecimiento económico no trae consigo directamente beneficios para la población pobre, la “estrategia de las necesidades básicas” pone el énfasis en la reducción de la pobreza a través de acciones específicas en materia de agricultura, salud y educación. En cualquier caso, ambos enfoques dirigen la mirada al crecimiento económico como motor de desarrollo y no atienden en el mismo grado a los aspectos del desarrollo social que no pueden evaluarse en términos meramente cuantitativos como la participación y el empoderamiento, entre otros.

2.4.2.2. Explosión de interés

A comienzos de la década de los ochenta la “revolución neoconservadora” provocó, en un amplio número de países donantes, fuertes recortes en los fondos destinados a cooperación internacional. Como consecuencia, la atención se dirigió a buscar modos de optimizar los beneficios de las limitadas cantidades de dinero disponibles y, de repente, la evaluación comenzó a cobrar importancia. Se incrementó el número y la calidad de las evaluaciones y pudieron llevarse a cabo síntesis de varias evaluaciones de un mismo sector que tuvieron más valor para los propósitos políticos que las anteriores evaluaciones centradas en un único proyecto.

A lo largo de los ochenta, se produjo una amplia expansión de unidades de evaluación y de seguimiento en los países en desarrollo y se iniciaron, aunque con timidez, las primeras coordinaciones multi-donantes para actividades de evaluación. De forma paralela, se emprendieron esfuerzos para impulsar estándares de evaluación y desarrollar herramientas y criterios que definieran qué debía medirse.

El CAD de la OCDE reclutó a un grupo informal de evaluadores y evaluadoras que pronto, en 1982, se denominaría “Grupo Experto en Evaluación de la Ayuda” (*DAC Expert Group on Aid Evaluation*). Este grupo organizó síntesis de estudios y produjeron

en 1986 un compendio de prácticas de los donantes en evaluación de la ayuda. Su labor de intercambio de información y experiencias, de extracción de lecciones operacionales para el diseño y la planificación, de producción de estudios de factibilidad, y de apoyo a los países socios, entre otras cuestiones, fue fundamental para el desarrollo de la evaluación desde estos momentos (Cracknell, 2000 y McDonald, 1998).

El Banco Mundial, por su parte, se conformó como líder en evaluación de la ayuda al dotarla de más recursos que la mayoría de los donantes y estimuló el desarrollo de iniciativas de evaluación en el Sur. Su evaluación de “*Muda Irrigation Project in North-West Malaysia*” (1982) puso de manifiesto que los efectos a largo plazo de las ayuda pueden ser muy sustanciales y abrió paso al interés en el impacto de la ayuda.

Los bancos regionales de desarrollo y otras agencias de desarrollo como la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) desarrollaron sus propios sistemas de evaluación y, en muchos casos, fueron pioneros en nuevos campos como el seguimiento de los beneficios de un proyecto. La “*Joint Inspection Unit*” de la ONU (1979) tuvo en estos momentos una labor importante en tanto que clarificadora de la terminología de evaluación e impulsora de sistemas de evaluación más eficaces dentro de las organizaciones de Naciones Unidas. En el seno de la Comunidad Europea, sin embargo, la evaluación continuaba en una situación penosa con una plantilla muy escasa y unos recursos casi inexistentes.

La expansión generalizada de la evaluación en cooperación internacional también se manifestó en la emergencia de numerosas aportaciones académicas sobre esta materia. A comienzos de los ochenta, tuvo lugar la conferencia internacional sobre evaluación de la ayuda en el *Institute of Development Studies* (IDS), de la Universidad de Sussex. Concretamente en 1981, Paul Mosley escribió un influyente informe sobre la evaluación de la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo centrada en la pobreza. Feachem *et al.* (1978) y Williams (1985), por su parte, realizaron importantes aportaciones en relación con la evaluación más allá de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) mientras que Hewitt (1986) y Stevens (ODI, 1979) centraron su interés en la evaluación en el marco de la Comunidad Europea (Cracknell, 2000).

A mediados de los años 80 la evaluación de la ayuda entra en su adultez con dos informes básicos: *Does aid work?* de Cassen y otros (1986) y *Foreign Aid Reconsidered* de Riddell (1987), ambos apoyados en un amplio número de informes de evaluación. Cassen y sus colaboradores concluyen que, aunque muchos de los objetivos de

desarrollo se han logrado, persisten muchos fallos y debilidades que deben ser resueltos. En este sentido, la evaluación debe comprenderse como una herramienta útil para combatir estos fallos y limitaciones y así se asume desde el Grupo del CAD que dirige su interés hacia la utilidad de la evaluación. Riddell, por su parte, se centra en los argumentos pro y contra la ayuda al desarrollo (Cracknell, 2000).

Las contribuciones académicas de finales de los años 80 darán un nuevo giro de tuerca a la evaluación. En 1988 el artículo de Chambers, *“Farmer First: A Practical Paradigm for Third World Agriculture”*, subraya la importancia del papel de la población beneficiaria. Sin embargo, fue la conferencia internacional sobre “Evaluación de Proyectos de Desarrollo Social”, que tuvo lugar en la Universidad de Swansea, Reino Unido, en 1989 y que quedó recogida en el libro de Marsden y Oakley (1990), la que cuestionó definitivamente la “evaluación instrumental” vigente hasta el momento. La alternativa se dirige entonces hacia el análisis de las personas implicadas (*stakeholders*) y el desarrollo de enfoques participativos. Las aproximaciones colaborativas en evaluación toman mayor peso (Cracknell, 2000 y McDonald, 1998).

Estos planteamientos académicos van aportando a lo largo de la década de los ochenta nuevos matices al enfoque teórico-metodológico sobre evaluación. A comienzos de la década, el paradigma del desarrollo centrado en la pobreza incorpora nuevas ideas al análisis de la eficacia. Por su parte, la obra de Cassen y sus colaboradores subrayan la importancia de la utilidad de la evaluación, reclamada por Patton en el marco de la evaluación de políticas públicas desde finales de los setenta. Por último, los trabajos de Chambers y de Marsden y Oakley suponen un giro total desde una “evaluación instrumental” a una “evaluación interpretativa/participativa”. Este nuevo enfoque teórico-metodológico se apoya en gran medida en la “perspectiva interpretativa /constructivista” o “evaluación cualitativa” desarrollada, también en estas fechas, en el campo de la evaluación de políticas públicas. Igualmente, se encuentra relacionado con las metodologías de investigación acción-participativa que comienzan a utilizarse a finales de los años setenta.

Se considera desde este nuevo enfoque teórico que la “evaluación instrumental” es “concebida e implementada desde el exterior, toma poca nota de las personas que directamente experimentan las realidades de los resultados del proyecto, está limitada en su visión a lo que puede ser medido y cuantificado, y no resulta válida para comprender o explicar los objetivos de desarrollo que no son materiales ni tangibles” (Marsden y

Oakley, 1990: 29). Asimismo, la evaluación instrumental pone escaso énfasis en el fortalecimiento de las capacidades locales de gestión e implementación y se orienta, principalmente, a contrastar el logro de los objetivos para rendir cuentas. En este sentido, proporciona poca información y a destiempo sobre la práctica cotidiana de las intervenciones.

Por su parte, la “evaluación interpretativa/participativa” incorpora elementos cualitativos y orienta su atención a describir las características y propiedades de un proceso para poder extraer conclusiones sobre el mismo. Se asume que, en la mayoría de los casos, la realidad es múltiple e intangible. En esta línea, se considera fundamental atender a la diferencia cultural, entre agentes del Norte y del Sur, para lograr una mejor comprensión de la intervención y proporcionar información útil y creíble (McDonald, 1998 y Marsden y Oakley, 1990).

Por otro lado, el enfoque interpretativo se apoya en el “deconstructivismo” y observa qué falla dentro de los procesos contribuyendo de esta manera a una mejor comprensión de la complejidad del desarrollo. La evaluación se concibe como una actividad política que debe llevar al aprendizaje. Se sostiene que “la evaluación no es una actividad neutral o incontaminada ideológicamente, y no tiene lugar en el vacío” (Marsden y Oakley, 1990: 36).

De este modo, la aproximación interpretativa/participativa enfatiza en los procesos políticos y provee la base para lo que denominan una “metodología de evaluación práctica” que se apoya en la participación, la construcción de capacidades y la sostenibilidad.

En la práctica evaluativa, por otra parte, la “evaluación basada en objetivos” se instaure en numerosos donantes europeos de la mano de la institucionalización del EML que supone un avance en tanto que, por primera vez, quedaban definidos los objetivos y los criterios para medir el progreso. En relación con la “evaluación basada en objetivos” se generaron sistemas de evaluación ideales basados en procedimientos experimentales y cuasi- experimentales, con gran abundancia de estudios y encuestas sobre muestras representativas.

El principal instrumento de cooperación continua siendo el proyecto. Sin embargo, su abordaje a través de marcos lógicos se vio modificado. El desarrollo en estos años por parte de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el Desarrollo (GTZ) del “método ZOPP” supuso un giro metodológico hacia perspectivas más

cualitativas al introducir nociones de participación en el Enfoque del Marco Lógico⁶⁵. Paralelamente, el desarrollo desde la “perspectiva interpretativa/participativa” de nuevos métodos evaluativos, principalmente la evaluación rural rápida y la evaluación rural participativa, también impulsó ciertos cambios en la concepción del método de evaluación (Roche, 2004). De la mano de una mayor participación en la evaluación, comienzan a introducirse ciertos matices de la “evaluación de procesos” que resalta la relevancia del contexto social del proyecto. De igual modo, toman fuerza las “técnicas de recogida rápida” de información dentro de esquemas menos cerrados de la evaluación (Banco Mundial, 2004 y NORAD, 1997b).

Respecto al contenido de las evaluaciones, durante gran parte de los ochenta el interés se dirige a la valoración de la eficacia aunque poniendo énfasis en la reducción de la pobreza. Predomina el “paradigma del ajuste estructural” que persigue equilibrar las balanzas nacionales, para después conseguir mejoras políticas y sociales (Roche, 2004). Sin embargo, también comienzan a observarse cambios en el contenido de las evaluaciones y su finalidad. El “paradigma de la participación ampliada”, al que se vinculan el método ZOPP y las metodologías participativas, gira el foco de análisis a la participación de la población beneficiaria como componente clave para erradicar la pobreza. Por otra parte, desde las Naciones Unidas comienza el reconocimiento de la complejidad de las intervenciones de desarrollo y de la necesidad de comprender los procesos sociales y políticos para mejorar los análisis económicos y desarrollar herramientas más adecuadas a los contextos sociales y económicos cambiantes. En 1989, el CAD hace el primer reconocimiento de la existencia de una fuerte conexión entre los sistemas democráticos y de responsabilidad política, los derechos individuales y un funcionamiento equitativo y eficaz de los sistemas económicos⁶⁶ (OCDE, 1997).

En este contexto, el contenido de las evaluaciones no es sólo económico, pese al momento de “ajuste estructural”, y a finales de los ochenta se incorporan nuevas cuestiones como la participación, la sostenibilidad, el desarrollo institucional y la reforma política. Este tipo de evaluación, impulsada inicialmente por las ONGD y en proyectos a pequeña escala, potencia una nueva concepción de la evaluación como un

⁶⁵ El “método ZOPP” responde a la sigla de la denominación alemana “Zielorientierte Projektplanung” que significa Planeación de Proyectos Orientada a Objetivos. Impulsa, a diferencia de los primeros marcos lógicos, el consenso entre las partes implicadas sobre los objetivos formulados y la participación de estas partes.

⁶⁶ Este enfoque, recogido en el *DAC Development Co-operation Report* (OCDE, 1989), forma parte del conjunto de las declaraciones políticas que sigue el CAD durante los noventa (Cracknell, 2000).

instrumento para el aprendizaje y la mejora más que como un mecanismo de control. No obstante, la rendición de cuentas a los países donantes sigue marcando en gran medida los procesos y los resultados de las evaluaciones.

2.4.2.3. La evaluación en la encrucijada

Como se indicó en páginas anteriores, a lo largo de la década de los noventa la evaluación se consolida definitivamente en la Comisión Europea así como en Japón. Concretamente, en la Comisión se constituye la Unidad de Evaluación dentro de la Oficina de Cooperación *EuropeAid* y los expertos y expertas en evaluación comienzan a reunirse una vez al año para exponer sus experiencias y actividades de forma conjunta. Sus funciones se concentran en la planificación de políticas, en las estrategias regionales y de país, en el desarrollo sectorial, en contenidos temáticos, en instrumentos de ayuda y en las líneas de presupuesto (Comisión Europea, 2001a).

Desde el “Grupo Experto en Evaluación de la Ayuda” (*DAC Expert Group on Aid Evaluation*), que a partir de 2003 pasaría a denominarse Red del CAD en Evaluación del Desarrollo (*DAC Network on Development Evaluation*), se publica en 1991 *Principles for evaluation of development assistance*. En estos años su trabajo se centra en evaluaciones de contenidos específicos como el rol de las mujeres (en algunas ocasiones en colaboración básica con el *Expert Group on Women and Development*), el medio ambiente, la ayuda no ligada a proyectos, la cooperación técnica o el papel de las ONG. Igualmente, sus funciones se dirigen al desarrollo de un marco de evaluación para programas de mitigación de la pobreza, a la organización de seminarios informales, al impulso de evaluaciones conjuntas para el desarrollo participativo y el buen gobierno, a la síntesis de resultados y lecciones aprendidas, entre otros aspectos (Cracknell, 2000: 295).

El Banco Mundial, que organiza la “Conferencia sobre Evaluación y Desarrollo” en 1994, sigue poniendo de manifiesto su función clave en el desarrollo de la evaluación como crisol de nuevas ideas y metodologías. Su labor evaluativa se centra en la valoración de los impactos de las políticas sectoriales y temáticas, de los programas de países y de los programas globales, principalmente.

Tanto en los organismos internacionales como los países donantes, la evaluación ha ido ganando peso al tiempo que se ha incrementado el interés por la eficacia y la calidad de las políticas de cooperación (GSDRC, 2007; Banco Mundial, 2004 y Picciotto, 2002 y 2003). Este incremento de atención se reflejó en la ya citada I Conferencia Internacional de Evaluación en Vancouver (1995) a partir de la cual se han impulsado un número cada vez mayor de conferencias o sesiones sobre la práctica evaluativa en los países en desarrollo (Bamberger, 2000).

No obstante, los progresos han sido diferentes en los países en desarrollo. En estos, a pesar del gran apoyo de los principales organismos internacionales, la evaluación ha seguido en estas dos décadas un proceso de lento asentamiento debido, fundamentalmente, a la reducida cultura evaluativa existente, la falta de coordinación entre los diferentes donantes que implica una carga administrativa extra⁶⁷, y la escasez de recursos humanos y financieros dedicados a la evaluación (Segone, 2006). La debilidad en materia de evaluación en los países socios, en cambio, ha sido uno de los motores que ha impulsado la constitución en 2002 de IDEAS con la finalidad de mejorar la coordinación y apoyo entre evaluadores y evaluadoras del Norte y del Sur (Picciotto, 2003).

En términos generales, se puede afirmar que la evaluación en el ámbito de la cooperación internacional ha recibido y está recibiendo un importante impulso que, por otra parte, se vincula con la Agenda de París, su énfasis en la gestión para resultados de desarrollo y la corresponsabilidad así como en una mayor coordinación y alineamiento entre donantes y socios (GSDRC, 2007; Segone, 2006; Banco Mundial, 2004 y Picciotto, 2002 y 2003).

En cuanto a los aportes teóricos y metodológicos, la evaluación tiene en los últimos veinte años dos principales líneas de desarrollo. Al tiempo que aumenta la elaboración teórica y metodológica desde la “evaluación interpretativa/participativa”, también surgen nuevos enfoques que continúan poniendo la atención en la “evaluación instrumental”.

Los mayores exponentes de la “evaluación interpretativa/participativa” son los teóricos europeos Chambers, Rebien, Carlsson, Kohlin, Ekbom, Forss, Samset, y

⁶⁷ Reflejo de esta carga administrativa extra es el caso tanzano donde, en un año, los requerimientos de informes sobre 2000 proyectos de 40 donantes tuvieron un fuerte impacto negativo en su ya débil administración pública (Picciotto, 2003).

MacArthur, entre otros. Ellos recogen las aportaciones de la “perspectiva interpretativa/constructivista”, proveniente de la evaluación de programas y políticas públicas, y consolidan un enfoque de evaluación que, como se expuso, encuentra sus orígenes en la década de los setenta (Cracknell, 2000).

A grandes rasgos, las diferentes propuestas interpretativas/participativas surgen del reconocimiento de las limitaciones del enfoque convencional o “evaluación instrumental” y ante la necesidad de enfoques más flexibles. Sus principales características son el reconocimiento de la subjetividad en la evaluación, la concepción de la evaluación como un proceso de empoderamiento y el acento en la participación la población implicada (Dale, 1998).

Por otra parte, el fuerte desarrollo del componente participativo entre las aportaciones provenientes de la “evaluación interpretativa/participativa” hace que la “evaluación participativa” tome entidad propia. Desde ésta se propone que sean la población beneficiaria, el personal técnico de la intervención y otras personas implicadas, apoyadas por un equipo evaluador-facilitador, quienes dirijan la evaluación; diseñen la metodología; recojan y analicen los datos; y presenten los resultados y recomendaciones (IDS, 1998). Los pilares básicos de la “evaluación participativa” son la participación, la negociación, el aprendizaje y la flexibilidad.

En relación con su enfoque metodológico⁶⁸, la “evaluación participativa” considera que el rigor estadístico es poco adecuado y que la investigación cualitativa es más válida para comprender los intereses de la población beneficiaria y captar la especificidad cultural (Dale, 1998). En esta línea, muchas aportaciones teóricas han cuestionado la aplicación de métodos occidentales en cooperación al desarrollo y han optado por el desarrollo de nuevas técnicas más apropiadas para la población local (McDonald, 1998). Así, se han elaborado numerosas técnicas que recogen las

⁶⁸ Son diversas las propuestas metodológicas desarrolladas en esta dirección. Entre ellas destacan el análisis de implicados (*Stakeholder Analysis*) la evaluación del beneficiario (*Beneficiary Assessment*) y los procedimientos de evaluación rápidos (*Rapid Social Assessment* y *Rapid Rural Appraisal*). Es también de especial relevancia la metodología elaborada por Robert Chambers y su equipo del Institute of Development Studies (IDS, Universidad de Sussex), el “Monitoreo y evaluación participativa” (*Participatory Monitoring & Evaluation, PM&E*). Ésta se define como un enfoque metodológico nuevo que implica que la población local, los organismos de desarrollo, el personal técnico así como a los y las responsables políticos decidan juntos cómo medir el progreso y cómo actuar una vez obtenidos los resultados de la evaluación.

características de este tipo de evaluación. Entre ellas se pueden destacar el análisis de acontecimientos críticos, los diagramas de Venn y los diagramas de flujos⁶⁹.

Tabla 2. 7. Características clásicas de la evaluación participativa

Propósito	Aprendizaje, fortalecimiento de capacidades de gestión y evaluación y empoderamiento de la población local a través de la participación y la negociación.
Uso de los resultados	Información generada se dirige a todas las personas implicadas (<i>stakeholders</i>) poniendo especial énfasis en la población local. Persigue la maximización de la retroalimentación y del uso.
Opción metodológica	Metodología definida por y adaptada a la población local quien es la responsable de delimitar los indicadores de éxito. Considera muy importante la atención a la especificidad cultural.
Tipo de análisis	Análisis de carácter interpretativo elaborado por el conjunto de la población implicada en la evaluación.
Perfil del equipo evaluador	Equipos multiculturales que se conforman como facilitadores, mediadores y agentes de cambio.
Papel de la población local	Se impulsa la implicación activa de la población local a lo largo de todo el proceso evaluativo, desde su diseño a la difusión de sus resultados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gallego (1999), IDS (1998), McDonald (1998) y Marsden y Oakley (1990).

No obstante, la “evaluación participativa” es criticada por ignorar las asimetrías de poder que hay en el mundo real lo cual puede ser un inconveniente para generar resultados útiles. Concretamente, Pawson y Tilley, quienes también critican el énfasis excesivo en el enfoque experimental, subrayan que en toda evaluación es de suma importancia tomar en cuenta el contexto del proyecto así como responder a las cuestiones de: qué funciona, para quién y en qué circunstancias (1997, citado en Cracknell, 2000).

En la práctica evaluativa, la “evaluación basada en objetivos” apoyada en el EML constituye uno de los enfoques más adoptados. No obstante, algunas de sus características asumidas como válidas en el pasado empiezan a ser cuestionadas. Particularmente, las rigideces del Enfoque del Marco Lógico y las dificultades de

⁶⁹ Una presentación de las principales técnicas y herramientas aparece recogida en el artículo de Ignacio Gallego (1999) “El enfoque del monitoreo y la evaluación participativa (MEP): Batería de herramientas metodológicas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n°4. Madrid. IUDC.

conciliar éste con enfoques participativos y basados en procesos cada vez más en uso especialmente en el ámbito comunitario (Cracknell, 2000). El EML parte de que es posible aislar una parte de la realidad social; establecer un sistema de relaciones unívocas entre un conjunto de factores relacionados con una intervención y los resultados esperados de ésta; y, por tanto, prever razonadamente los resultados (Alonso, 2004). Algunas aproximaciones evaluativas empiezan a considerar los procesos sociales, y no en exclusiva los productos (*outputs*) y resultados esperados (*intended outcomes*). Se comienza a reconocer que en las intervenciones de desarrollo la predicción resulta limitada y no es posible establecer de forma tan clara las relaciones causa-efecto. Como señala Alonso, siempre existe un grado de incertidumbre en los procesos de cambio social y estos procesos no responden a relaciones unívocas y lineales sino que “lo que dominan son relaciones circulares, con variables que mutuamente se relacionan a través de un sistema complejo de interacciones” (Alonso, 2004: 859).

En estos momentos, la “evaluación basada en objetivos” empieza a convivir cada vez con mayor fuerza con otros enfoques evaluativos (GSDRC, 2007 y Banco Mundial, 2004). Uno de estos enfoques es la “evaluación basada en resultados” que, de la mano de la Agenda de París, comienza a retomar fuerza y no atiende de forma exclusiva a los productos (*outputs*) y resultados esperados (*intended outcomes*) de una intervención. Por el contrario, dirige la mirada a los efectos, esperados y no esperados, logrados y a cómo se demuestran esos logros (Kusek y Rist, 2005). Para este modelo de evaluación, el EML, aunque complementario, también se queda limitado.

En línea con este interés por los efectos generales de las intervenciones, la “evaluación de impacto” también recibe especial atención en los últimos años. Ante la preocupación de conocer el impacto de la ayuda tras años de financiación, la evaluación de impacto persigue determinar los diferentes efectos de las intervenciones planteándose un contrafactual para intentar responder al dilema evaluativo de la atribución. Para ello, se propone el uso de metodologías científicas, en ocasiones experimentos o cuasi-experimentos, como la comparación de grupos o la prueba de control aleatorio (*randomized control trials*). Aunque se considera que los experimentos y cuasi-experimentos no son factibles ni útiles en la evaluación de programas internacionales por su coste, sus dificultades metodológicas y la larga demora en emitir resultados, en los últimos se han presentado como válidos y se han aplicado de un modo eficaz en

ciertas intervenciones de desarrollo del Banco Mundial, su máximo promotor (Foresti *et al*, 2007; GSDRC, 2007 y Bamberger, 2000).

También retomando un enfoque cuantitativo, aunque con otro cariz, el aumento de la disponibilidad de bases de datos longitudinales ha favorecido la utilización de los métodos estadísticos en la evaluación. Concretamente la base de datos “*Living Standards Measurement Study*” (LSMS), desarrollada por el Banco Mundial en cooperación con otras agencias de Naciones Unidas, se ha usado en un amplio número de estudios descriptivos sobre la pobreza y los estándares de vida así como para determinar el impacto del crecimiento económico en el desarrollo (Bamberger, 2000).

De forma paralela, la tendencia hacia enfoques participativos y basados en procesos también se ha fortalecido en gran medida por la descentralización de la ayuda y un nuevo concepto del desarrollo y las relaciones de cooperación donde el diálogo y el consenso juegan un papel clave⁷⁰ (Cracknell, 2000). Específicamente, el informe del grupo del CAD de 1997 (OCDE, 1997) recomienda considerar la participación de los implicados como un criterio transversal en las operaciones de las agencias donantes. La participación popular se concibe como un modo para fortalecer la democracia, la sociedad civil, la descentralización, los derechos humanos y el desarrollo de formas de buen gobierno.

En términos generales, en la actualidad, la opción más utilizada es la combinación de métodos⁷¹, ya en boga en la evaluación de programas y políticas públicas (GSDRC, 2007). Según Dale, el uso de un enfoque cuantitativo, cualitativo o participativo ha de depender de la naturaleza del programa a evaluar, el contenido a evaluar, el equipo evaluador y los factores sociales específicos (Dale, 1998). En esta línea, puede encuadrarse la “evaluación para el mundo real” (*realworld evaluation*) que opta, ante la falta de recursos para desarrollar evaluaciones ideales, por diseñar las evaluaciones teniendo en cuenta las capacidades organizativas, financieras y humanas así como el contexto político (Bamberger, 2006 en GSDRC, 2007; y Segone, 2006).

⁷⁰ En 1996, el informe de la OCDE, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, implicó un cambio de visualizar a los países en desarrollo como meros receptores de fondos a identificarlos como socios y proponer relaciones de partenariado. El mismo enfoque se refleja en la Agenda de París. Es a partir de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005) cuando los países receptores de ayuda se denominan oficialmente países socios.

⁷¹ Un intento de conciliar las diferentes perspectivas es el *Structural Adjustment Participatory Research Initiative* (SAPRI) del Banco Mundial (Bamberger, 2000).

Respecto a los contenidos de evaluación y el propósito de la misma, estos responden al modelo de desarrollo vigente y al tipo de ayuda propuesta. En la década de los noventa, de forma paralela al “Consenso de Washington” y su apuesta por la liberalización económica, la emergencia de los conceptos de desarrollo humano y sostenible hace que la atención se dirija al aumento de las posibilidades de las personas y a un crecimiento ecológicamente viable (Rist, 2002). Así, en esta década, el CAD junto con la eficacia y la eficiencia, propone el impacto, la pertinencia y la sostenibilidad o viabilidad como los criterios clave de evaluación.

Posteriormente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas (2000), con el objetivo central de reducir el hambre y la pobreza a la mitad, subrayan la necesidad de avanzar en áreas tales como el medio ambiente, la gobernanza global, la educación, la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, entre otros aspectos⁷² (Cracknell, 2000). De la Agenda de París, también han emergido al menos cinco elementos clave para el desarrollo: la apropiación de la ayuda por parte de los países socios; la armonización de los donantes; el alineamiento de los donantes con las estrategias de desarrollo nacionales; la gestión orientada a resultados; y la corresponsabilidad por parte de países socios y donantes (Martínez y Sanahuja, 2009). Como consecuencia, nuevos criterios o dimensiones, como la participación, las cuestiones de género, la coordinación entre agentes de la ayuda o la coherencia de políticas, han ido apareciendo como temas críticos a evaluar. Del mismo modo, el impacto de las estrategias de desarrollo en determinados grupos, como las mujeres o las poblaciones indígenas, o la sostenibilidad medioambiental han venido siendo últimamente foco de evaluaciones temáticas (Bamberger, 2000).

Por otra parte, los instrumentos de cooperación se han diversificado. Aparte de los proyectos de desarrollo, herramienta fundamental de financiación⁷³, la financiación ha comenzado a canalizarse a través de ayuda a sectores, a programas y asistencia a

⁷² En materia de igualdad de género, los ODM han recibido fuertes críticas por parte del movimiento y las académicas feministas puesto que suponen un paso atrás en relación a la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1979 y la Plataforma de Beijing de 1995. No obstante, la aparición del tercer objetivo, “Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer”, se considera un logro del movimiento feminista internacional que ha señalado durante décadas la importancia de este aspecto para el desarrollo humano (Cirujano, 2006).

⁷³ El proyecto continúa siendo el tipo de intervención dominante en tanto que ofrece un modo creíble de canalizar la ayuda en un ambiente con frecuencia caracterizado por débiles administraciones y corrupción (GSDRC, 2007 y Picciotto, 2002).

programas de ajuste estructural⁷⁴ que se constituyen cada vez con más fuerza como objetos de evaluación. En la actualidad, son frecuentes las evaluaciones sectoriales y las evaluaciones multi-donante donde todas las partes implicadas van ganando, poco a poco y con dificultades, mayor voz (GSDRC, 2007; Segone, 2006; Banco Mundial, 2004 y Picciotto, 2002 y 2003).

En este marco, la rendición de cuentas a las agencias financiadoras juega un papel central aunque ganan más relevancia el aprendizaje y la mejora tanto de donantes como de países socios y población implicada en general. Se persigue, en concreto, el empoderamiento de las partes implicadas y el aprendizaje organizacional. La nueva tendencia parece ser la complementariedad de las diferentes finalidades de la evaluación cuestionando que éstas tengan un carácter antagónico. No obstante, aunque haya un giro hacia cuestiones relativas al aprendizaje y la participación, el actual “paradigma de la participación limitada” se caracteriza por mantener el énfasis en el desarrollo económico y en la rendición de cuentas (Roche, 2004).

En líneas generales, la creación de Sociedades Nacionales de Evaluación, el surgimiento de conferencias sobre evaluación y, especialmente, la constitución de IDEAS han impulsado el intercambio de conocimiento entre evaluadores y evaluadoras sobre iniciativas de desarrollo internacional. Este intercambio ha puesto de manifiesto que, si bien sus materias específicas pueden ser diferentes, los evaluadores de programas de desarrollo comparten enfoques metodológicos y enfrentan retos idénticos.

Los principales retos actuales son conseguir que los propios países socios desarrollen capacidades de evaluación; destinar mayores recursos financieros y humanos a la evaluación; analizar en mayor medida los impactos que los resultados inmediatos; considerar los procesos y los contextos de las intervenciones de desarrollo; hacer uso de los resultados de las evaluaciones; e integrar nuevas materias que no estaban presentes en la evaluación tradicional como la perspectiva de género (GSDRC, 2007). Pero, sobre todo, la evaluación ha de adaptarse a un nuevo escenario plural y complejo de la cooperación marcado por la nueva arquitectura de la ayuda, por los ODM y la Agenda de París. En este contexto, se precisa una nueva arquitectura de la

⁷⁴ Entre estos nuevos instrumentos destacan: los marcos de gasto de medio plazo (*Medium-Term Expenditure Frameworks*); los enfoques sectoriales amplios (*SWAP – Sector-wide Approach*); los recursos para las estrategias de reducción de la pobreza (*Poverty Reduction Strategy Credits*); los fondos compartidos (*Basket Funds*); y los fondos comunes (*Common Pools*).

evaluación donde se armonicen y coordinen los esfuerzos evaluativos en pro de ejercicios más estratégicos, prácticos y útiles (Segone, 2006 y Picciotto, 2002).

Tabla 2. 8. Momentos en la evaluación en el marco de la cooperación internacional

	De finales de los sesenta a 1979	De 1979 a 1990	De 1990 a 2010
Difusión	A finales de los 60 empieza la evaluación en USAID y en algunas agencias de Naciones Unidas.	La evaluación comienza su expansión en los 80 ante los recortes presupuestarios impulsados por la “revolución neoconservadora”.	La Comisión Europea incorpora con fuerza la evaluación en sus políticas y programas de cooperación. La falta de coordinación entre donantes, de cultura evaluativa y de recursos específicos dificultan un mejor desarrollo de agencias de evaluación en países del Sur.
Avances teórico-metodológicos	“Evaluación instrumental”.	Se mantiene el predominio de la “evaluación instrumental” aunque emerge la “evaluación interpretativa/participativa”	La “evaluación participativa” toma entidad propia aunque persiste la “evaluación instrumental”.
Enfoques predominantes en práctica evaluativa	“Evaluación basada en objetivos” y “evaluación basada en resultados”.	Se incorporan algunos aspectos de la “evaluación de procesos”.	La “evaluación basada en objetivos”, aunque persiste, recibe cada día más críticas. Toman fuerza la “evaluación basada en resultados” y la “evaluación de impacto”. Se incluyen algunos matices de la “evaluación de procesos” de la mano de la “evaluación participativa”.
Contenidos	Evaluación de carácter económico vinculada a la comprensión del desarrollo como desarrollo económico. Se evalúa la eficacia y la eficiencia.	Evaluación de carácter económico vinculado a la pobreza. La evaluación atiende a nuevos aspectos como la participación y se reconoce la complejidad de los procesos de desarrollo.	Evaluación de carácter social y económico relacionada con los conceptos de desarrollo humano y sostenible. Los ODM y la Agenda de París hacen que aspectos como el impacto, la coordinación de actores y la coherencia de políticas, entre otros, toman relevancia.
Propósito/Finalidad	Determinar el logro de objetivos para controlar la intervención.	Aprendizaje, mejora y rendición de cuentas.	Aprendizaje organizacional, empoderamiento y rendimiento de cuentas.

Fuente: Elaboración propia.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Las últimas transformaciones en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, al tiempo que están contribuyendo a impulsar la función de evaluación, están generando también importantes retos para la teoría y la práctica evaluativa. En efecto, el compromiso con los ODM y la demanda de la Agenda de París de una mayor eficacia de la ayuda han supuesto un apoyo claro al papel de la evaluación en la gestión del desarrollo. En la actualidad, la evaluación se reconoce por parte de todos y todas las agentes de cooperación como un ejercicio clave de retroalimentación, mejora y rendición de cuentas. Sin embargo, la evaluación ha de adaptarse a los cambios en los modelos de intervención, en el papel de los diferentes agentes implicados y en los contenidos asociados al desarrollo.

En primer lugar, la evaluación ha de ser capaz de responder de modo adecuado a los nuevos tipos de intervención –estrategias país y políticas sectoriales, entre otras– que cada vez toman más fuerza frente a los proyectos de desarrollo. En este sentido, la evaluación tiene que afianzar en mayor modo su carácter estratégico. El objetivo ya no es sacar lecciones aprendidas sobre una intervención acotada a un espacio y población muy limitados. Por el contrario, la evaluación ha de centrarse en el análisis y valoración de operaciones mucho más complejas donde intervienen múltiples agentes, en diversos espacios y con diferentes poblaciones. En este sentido, debe constituirse como una herramienta que, en efecto, contribuya a tomar decisiones estratégicas en el ámbito de la cooperación internacional.

En segundo lugar, la evaluación ha de responder a las necesidades de información y a los intereses específicos de un número más amplio de *stakeholders* –países socios, población beneficiaria y sociedad civil en general, entre otros–. Los aún no consolidados cambios en las relaciones de cooperación, con una mayor participación e implicación de la población del Sur, hacen que la evaluación tenga que adaptarse a demandas informativas diversas. El papel central en la evaluación ya no lo ocupa el donante sino que el abanico de personas implicadas se abre. En este marco, la evaluación deja de convertirse sólo en una herramienta para la rendición de cuentas a los donantes y se enfrenta al reto de desarrollar ejercicios que impulsen tanto la eficaz rendición de cuentas como el aprendizaje y el fortalecimiento institucional de todas las partes implicadas.

En tercer lugar, la evaluación ha de ser capaz de atender en su análisis y valoración nuevos temas –la coherencia de políticas, la sostenibilidad medioambiental y la igualdad de género, entre otros– que hasta hace unos años no eran considerados clave en el desarrollo. Si

bien a partir de la década de los noventa, bajo el paradigma del desarrollo humano y sostenible, empezaron a impulsarse evaluaciones que atendían a nuevos temas sociales y medioambientales, aún existen importantes retos en esta dirección.

Como se observa, aparte de la necesidad de impulsar la puesta en marcha de más evaluaciones, se precisa fomentar en mayor modo la calidad de las mismas. Esta calidad pasa, entre otros aspectos, por una mayor adaptación al objeto, una mayor sensibilidad a todas las partes implicadas y una mayor inclusión de elementos clave para el desarrollo internacional.

En la presente investigación y en tanto que la igualdad de género ha sido definida internacionalmente como prerequisite para el desarrollo, el foco se dirige a cómo se integran las cuestiones de género en la evaluación de políticas de cooperación internacional. En el siguiente capítulo, se presentan los principales desarrollos teóricos y metodológicos en esta dirección para, a posteriori, adentrarnos en la metodología y trabajo empírico de esta tesis doctoral.

CAPÍTULO 3. GÉNERO Y EVALUACIÓN DE LA AYUDA

INTRODUCCIÓN

La igualdad de género constituye un compromiso internacional dentro de la agenda actual de desarrollo. Ya en la década de los setenta, la desigualdad entre mujeres y hombres comenzó a reconocerse como problema público por parte tanto de los países del Sur como del Norte. No obstante, ha sido a partir de la Conferencia de Beijing (1995) cuando la igualdad de género se ha reconocido como un prerrequisito para el desarrollo y cuando las políticas públicas han comenzado, poco a poco y de forma desigual, a integrarla como un objetivo que debe atravesar todas las acciones públicas.

A lo largo de estas décadas, han sido diferentes las iniciativas públicas que se han puesto en marcha en esta dirección. La preocupación por evaluar los avances en esta materia, sin embargo, no ha comenzado a manifestarse hasta los últimos veinte años. La necesidad de conocer los logros y retos en términos de igualdad de género se expresó, en un primer momento, en un interés específico en la evaluación de acciones de desarrollo centradas, de forma concreta, en la promoción de este tipo de igualdad. De la mano de Beijing y la estrategia de *mainstreaming* de género, la mirada evaluativa empezó a plantearse la necesidad de integrar horizontalmente esta perspectiva de análisis en todos los ejercicios de evaluación. Como resultado y dado el énfasis renovado en la medición de impactos, la evaluación de impacto de género ha comenzado a emerger, en algunos círculos, como un tipo de evaluación específico que se apoya en el reconocimiento de que las acciones de desarrollo tienden a tener efectos diferenciados sobre mujeres y hombres.

Ahora bien, al igual que en otras fases del ciclo de las políticas de desarrollo, la actual práctica en evaluación muestra la coexistencia de diferentes enfoques. En este caso, de acuerdo con nuestro propio análisis de la literatura al respecto, se observa la convivencia de los enfoques “Mujeres en el Desarrollo” (MED) y “Género en el Desarrollo” (GED), con sus particularidades específicas en relación al proceso evaluativo. Además, como sucede en la fase de implementación, durante la evaluación también existen otras dificultades, de carácter político, operativo y técnico, que limitan la incorporación efectiva de la perspectiva de género.

En el presente capítulo, y con el objetivo de proporcionar una revisión del estado de la cuestión en género y evaluación, se profundiza en cómo se han incluido las cuestiones de género en la práctica y teoría sobre evaluación analizando las características propias del “enfoque MED” y del “enfoque GED” o evaluación sensible al género. De forma específica, además, se presentan los rasgos propios de la evaluación de impacto de género como un tipo específico de práctica sensible al género. Finalmente, se exponen los principales retos a los que hace frente la inclusión transversal de la perspectiva de género en evaluación o, dicho con otras palabras, el desarrollo de una evaluación sensible al género. Todo ello se apoya en una revisión de la bibliografía existente –más de carácter metodológico que teórico– y constituye una propuesta que emerge del proceso de investigación de esta tesis doctoral.

La finalidad de este capítulo es proporcionar una visión sobre las prácticas más comunes en materia de género y evaluación así como clarificar, de acuerdo con las aportaciones realizadas hasta el momento, qué significa evaluar con enfoque de género o realizar una evaluación sensible al género. Mientras que la evaluación con “enfoque MED” es la práctica más frecuente, la evaluación sensible al género constituye el modelo propuesto desde las principales miradas feministas a la evaluación. El interés por valorar el impacto de género, por otra parte, hay que vincularlo dentro de las últimas apuestas por evaluar con una perspectiva de género. A partir de la reflexión sobre todas estas cuestiones, este capítulo nutre el posterior análisis sobre cómo las cooperaciones objeto de estudio integran los contenidos de género en su sistema, política y práctica evaluativa.

3.1. LAS CUESTIONES DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO

Como se ha indicado en el capítulo anterior, las cuestiones de género se han incorporado hace escasos años a la evaluación de programas y políticas de desarrollo. La evolución de la propia disciplina de la evaluación, el avance hacia un concepto más multidimensional del desarrollo y, con ello, la inclusión de los temas de igualdad de género en la agenda de cooperación han provocado que todo el trabajo sobre “evaluación y género” se encuentre en las últimas dos décadas (Ruiz-Bravo y Barrig, 2002 y CAD, 1998).

A lo largo de estos años, la proporción de evaluaciones que cubren los temas de igualdad entre mujeres y hombres ha ido en aumento. En los últimos años, en concreto, la pérdida de peso político de la igualdad de género en el actual entorno neoliberal y las diferentes dificultades para implementar políticas de género han provocado que movimientos feministas, organizaciones sociales y determinadas agencias de desarrollo reclamen, cada vez en mayor medida, la evaluación de los avances en materia de igualdad. La evaluación, por tanto, ha comenzado a visualizarse por parte de algunas agentes de desarrollo como una herramienta de gran potencial para el aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas en materia de igualdad entre mujeres y hombres (Moser y Moser, 2005 y Ruiz-Bravo y Barrig, 2002).

Sin embargo, a pesar de esta mayor demanda evaluativa, la relación entre “género” y “evaluación” está todavía poco desarrollada, organizada y estructurada. El hecho de que tanto género como evaluación constituyan dos temas relativamente “recientes” y, en ocasiones, de limitada prioridad en la praxis del desarrollo⁷⁵ ha provocado que sean escasos los aportes teóricos al respecto. En efecto, es reducido el número de artículos y referencias académicas sobre esta temática. Las principales contribuciones provienen, por el contrario, de metodologías generales de evaluación, de marcos de planificación sensibles al género, de estudios específicos sobre la práctica evaluativa y de literatura gris de agencias donantes y otros agentes de cooperación.

⁷⁵ La cooperación internacional se ha caracterizado a lo largo de su historia por tener una mayor preocupación por la ejecución de políticas, programas y proyectos que por el análisis del diseño, funcionamiento y resultados de las intervenciones como mecanismo de mejora. Por otra parte, también ha estado marcada por una tendencia a considerar que las políticas no tienen efectos diferenciados por género, a no ser que se trate de intervenciones con mujeres o en temas tradicionalmente “femeninos”, y a obviar, por tanto, la dimensión de género en el diseño e implementación de las actuaciones. Todo esto hace que, en efecto, tanto la evaluación como la igualdad de género, pese a los avances, sigan constituyendo temas de segundo orden en la mayor parte de las políticas de cooperación.

Grosso modo, de la revisión y análisis de esta documentación se concluye que en evaluación, al igual que en otras fases del ciclo de políticas, coexisten distintas comprensiones y modos de abordar la desigualdad entre mujeres y hombres. Pese a que todas las evaluaciones que atienden a la desigualdad entre mujeres y hombres suelen etiquetarse como “evaluaciones de género”, en la praxis evaluativa también se pone de manifiesto la convivencia de dos grandes enfoques: el “enfoque Mujeres en el Desarrollo” (MED) y el “enfoque Género en el Desarrollo” (GED) cuyas características principales se expusieron en el capítulo 1. Así, mientras que las evaluaciones con “enfoque MED” se centran en el análisis de la integración de las mujeres en los procesos de desarrollo, las evaluaciones con “enfoque GED o perspectiva de género” van un paso más allá y se focalizan en las diferentes dimensiones que alimentan las desigualdades estructurales de género (Espinosa, 2007 y FIDA, 1995).

En concreto, las evaluaciones con “enfoque MED” se interesan principalmente por valorar la situación de las mujeres antes, durante y después de la acción de desarrollo así como su participación en la misma. Consideran que si se consigue integrar a las mujeres en el desarrollo, la desigualdad entre mujeres y hombres desaparecerá y, en esta línea, sitúan a las mujeres como “grupo especial” de análisis.

Por otro, las evaluaciones con perspectiva de género o evaluaciones sensibles al género proponen determinar las implicaciones que tienen para mujeres y hombres las acciones planeadas (De Waal, 2006). Desde este enfoque, se parte de que “toda intervención de desarrollo afecta a las actividades diarias, los recursos disponibles, las funciones y responsabilidades, las oportunidades y derechos efectivos de las personas destinatarias y, por ello, ésta debe ser evaluada desde el punto de vista de los efectos (esperados y no esperados, positivos y negativos) que produce en las vidas de los hombres y las mujeres” (González y Murguialday, 2004: 2). No se trata sólo de hacer partícipes a las mujeres en los procesos de desarrollo ni de estudiar los avances en la situación de las mujeres, sino de analizar las diferentes situaciones de partida de mujeres y hombres así como los efectos diferenciados de las políticas en ambos sexos. Desde esta perspectiva, para la reducción de la desigualdad entre mujeres y hombres es necesario considerar las relaciones de género existentes.

En este sentido, las principales diferencias entre ambos enfoques hacen referencia tanto a la finalidad y al objeto de evaluación como al tipo de criterios de valor, preguntas e indicadores de evaluación, que se derivan de la propia concepción de la desigualdad de

género. Estos rasgos específicos de cada tipo marcan el abordaje metodológico, el tipo de análisis y recomendaciones generadas así como su potencial uso.

En términos generales, si se estudia cómo las evaluaciones han integrado la igualdad entre mujeres y hombres como contenido temático, se observa que los primeros desarrollos en este campo corresponden a evaluaciones con “enfoque MED” y que, sólo desde finales de los noventa y con grandes dificultades, se ha venido integrando la perspectiva de género en la evaluación (Hunt y Brouwers, 2003 y CAD, 1998).

Así, los primeros ejercicios evaluativos llevados a cabo desde las agencias de desarrollo y los organismos internacionales a lo largo de la década de los noventa se caracterizaron por un claro carácter MED. En esta línea, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) fue la primera en llevar a cabo en 1992 una evaluación sobre sus políticas y programas dirigidos a la integración de las mujeres⁷⁶. Le siguió, en 1994, el CAD con una evaluación de las políticas y programas sobre Mujer y Desarrollo de sus miembros⁷⁷ así como la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA) y la Unidad de Cooperación al Desarrollo de Nueva Zelanda con iniciativas similares (CAD, 1998).

En estos últimos años, el “Grupo de Expertos del CAD en Mujeres y Desarrollo” (*DAC Expert Group on Women and Development*), hoy conocido como la “Red de Igualdad de Género del CAD” (*GENDERNET, Network on Gender Equality*), que ha trabajado de forma conjunta con el “Grupo de Expertos del CAD en Evaluación de la Ayuda”⁷⁸ ha impulsado en gran medida la evaluación con perspectiva de género. En los primeros años, sólo unos pocos donantes “adoptaron medidas positivas en materia de género” (Cracknell, 2000: 253). La labor de este Grupo de Expertos, en concreto, ha contribuido a que la perspectiva de género o el “enfoque GED” se hagan familiares si bien el “enfoque MED” continúa predominando en la mayor parte de los ejercicios evaluativos.

A continuación, se describen las principales características del “enfoque MED” y el “enfoque GED”, subrayando que, aunque ambos enfoques han marcado la praxis evaluativa,

⁷⁶ Dicho estudio tuvo por título *Gender as a Cross-cutting Theme in Development Assistance – An Evaluation of CIDA’s WID Policy and Activities* y centró su análisis en las políticas de carácter MED realizadas por esta agencia desde 1984 a 1992.

⁷⁷ Esta evaluación consta de tres estudios temáticos: *Theme I. Review of the Integration of Gender Concerns in the Work of the DAC*, *Theme II. Assessment of Policies and Organisational Measures in Women and Development Adopted by DAC Member Countries*, y *Theme III. WID as a Cross-cutting Issue in Development Aid Evaluation* (CAD, 1998).

⁷⁸ De este trabajo conjunto han emergido dos publicaciones clave a este respecto: Woodford-Berger (2000) *Gender Equality and Women’s Empowerment. A DAC review of agency experiences 1993-1998.* ; y Hunt y Brouwers (2003) *Review of Gender and Evaluation. Final Report to DAC Network on Development Evaluation..*

sólo el segundo ha sido objeto de desarrollo teórico y metodológico específico. Asimismo, se presentan los rasgos específicos de la evaluación del impacto de género, en tanto que tipo específico de práctica sensible al género, y las principales limitaciones a las que hace frente la incorporación transversal de la perspectiva de género en todo el proceso evaluativo.

3.2. EL “ENFOQUE MED” EN EVALUACIÓN. USO E IMPLICACIONES PRÁCTICAS

En la práctica de la evaluación de la ayuda, el “enfoque MED” constituye el primer enfoque adoptado para abordar las cuestiones relativas a la desigualdad entre mujeres y hombres. En concreto, este enfoque comienza a utilizarse en evaluación a comienzos de los años noventa, en un momento de reconocimiento de la complejidad del desarrollo y de incorporación de este enfoque en la planificación de intervenciones específicas para mujeres. En este contexto, las prácticas evaluativas que adoptan el “enfoque MED” tienen como objeto de análisis principal aquellas intervenciones –políticas, programas o proyectos– dirigidas de forma exclusiva a la población femenina (CAD, 1998). No obstante, con el paso del tiempo, ciertos rasgos del “enfoque MED” se han constituido como el enfoque de partida cuando se decide atender a las cuestiones de género en cualquier tipo de evaluación (Hunt y Brouwers, 2003).

En términos generales, el foco de atención de las evaluaciones con “enfoque MED” se dirige a la valoración de la situación de las mujeres en el inicio y en la finalización de la intervención así como a su grado de participación en la misma (CAD, 1998). Su finalidad última, en esta línea, se vincula al interés por generar aprendizajes y rendir cuentas en relación a la participación e integración de las mujeres en los procesos de desarrollo. Por otra parte, pueden centrarse en el análisis del diseño, el proceso de implementación o bien los resultados de la intervención.

Esto se traduce en un énfasis, dentro de los contenidos, dimensiones o criterios de evaluación, en el análisis de la eficacia y la participación tal y como se definen a continuación:

- La eficacia entendida como el logro de los resultados esperados asociados a progresos en la situación de las mujeres independientemente de los costes asociados a tales avances. El foco de análisis se centra en los cambios en la participación política y en la inserción en el mercado laboral de las mujeres asumiendo que tales transformaciones generan de forma automática una mayor igualdad de género y sin prestar atención al papel de la población masculina en tales procesos. Igualmente, el interés principal se asocia con los cambios en la situación más que en la posición de las mujeres.
- La participación asociada directamente al nivel de implicación de las mujeres a lo largo de la intervención. El grado de participación de las mujeres en las intervenciones

de desarrollo se considera un componente clave en el marco de las políticas de integración de las mujeres dirigidas específicamente a la población femenina.

De la mano de estos criterios, en este tipo de evaluaciones, las preguntas de evaluación más frecuentes suelen vincularse con algunas de las siguientes: ¿cuál era la situación de las mujeres antes de la intervención?; ¿cuál es su situación una vez finalizada la intervención?; ¿qué tipo de efectos ha tenido la intervención sobre la situación o necesidades prácticas de las mujeres?; ¿cuál ha sido el grado de participación de la población femenina en la intervención? Su nivel de concreción depende, en cada caso, del área o sector de intervención así como de las diferentes necesidades e intereses de las personas que demandan, participan y desarrollan la evaluación (Hunt y Brouwers, 2003). Los indicadores de evaluación, por su parte, se vinculan, cuando se desarrollan, a estos mismos ejes de análisis y se centran, específicamente, en las mujeres como población objeto de análisis.

Respecto al enfoque metodológico, el “enfoque MED” muestra especial preocupación por la implicación activa de las mujeres en el diseño evaluativo. Además, su orientación metodológica se vincula más a modelos participativos e interpretativos que a otros de carácter instrumental. En tanto que evaluación de orígenes feministas, la evaluación con “enfoque MED” parte de la identificación parcial con los sujetos de análisis, de una perspectiva de abajo a arriba y de una orientación dirigida a la praxis (Humphries, 1999). A grandes rasgos, se utilizan modelos cualitativos basados en el análisis documental, las entrevistas y los grupos de discusión, entre otras técnicas. Igualmente, es usual la utilización de metodologías participativas como el PRA (*Participatory Rural Appraisal* o Evaluación Rural Participativa) que contribuye a potenciar la igualdad de género en las comunidades (Hunt and Brouwers, 2003).

No obstante, “las técnicas de evaluación en esta área están aún en una fase exploratoria y se usan diferentes métodos” (Cracknell, 2000: 252). De acuerdo con Bamberger, “muchos evaluadores consideran que deben desarrollarse metodologías de evaluación especiales para asegurar que las perspectivas y la realidad de estas poblaciones o grupos (las mujeres) son entendidas y reflejadas completamente en el diseño de políticas y programas” (2000: 97).

En cuanto al contenido analítico de las evaluaciones con “enfoque MED”, el énfasis en los cambios en la situación de las mujeres y en su participación en la intervención marcan también el carácter del análisis generado por la evaluación así como las recomendaciones de los informes de evaluación. Como efecto, su potencial uso se vincula al impulso de una

planificación que atiende en mayor medida a cómo incorporar a las mujeres en los procesos de desarrollo sin considerar la relación con la población masculina y sin plantear cambios de carácter más estratégico en términos de igualdad de género.

3.3. CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN CON “ENFOQUE GED” O EVALUACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO

El “enfoque GED” o perspectiva de género, por su parte, comenzó a utilizarse en evaluación a finales de la década de los noventa como efecto, en parte, de su reconocimiento como enfoque de análisis y trabajo en la Conferencia de Beijing. Desde entonces, la perspectiva de género ha empezado a incluirse en la evaluación de intervenciones específicas de mujeres o bien en intervenciones con un claro componente de género –políticas de *mainstreaming* o políticas de empoderamiento–. Además, ha constituido la base de la evaluación de impacto de género desarrollada en los últimos años y que analiza toda clase de actuaciones, como se analiza más adelante. Sin embargo, como indicamos, el “enfoque MED” sigue predominando cuando se evalúan cuestiones de género y el uso del “enfoque GED” en la evaluación de todo tipo de acciones de desarrollo sigue siendo reducido. Como se profundiza al final de este capítulo, todavía son muchas las dificultades a las que hace frente el desarrollo de evaluaciones sensibles al género (Hunt y Brouwers, 2003; Cracknell, 2000 y CAD, 1998).

Aún así, el “enfoque GED” en evaluación, frente al “enfoque MED”, ha sido el que mayor número de aportaciones metodológicas ha recibido desde sus primeros desarrollos. Las diferentes experiencias en género y desarrollo han puesto de manifiesto que la evaluación constituye una herramienta fundamental para asegurar que la perspectiva de género no se evapore en el proceso de implementación política así como para extraer conclusiones que impulsen la mejora continua de las intervenciones y la rendición de cuentas (Rodríguez *et al.*, 1999). En concreto, la evaluación con enfoque de género, frente a los modelos de evaluación predominantes caracterizados por su “ceguera al género”⁷⁹, se ha reconocido como un instrumento clave para medir las transformaciones en las relaciones de género y, con ello, impulsar en mayor y mejor modo la igualdad entre mujeres y hombres (Murguialday *et al.*, 2008).

Además, este tipo de evaluaciones se ha caracterizado también por tener un carácter empoderante. Aparte de tener como finalidad el aprendizaje y la rendición de cuentas sobre los avances y retos en materia de género, la evaluación con “enfoque GED” persigue que la población beneficiaria, mujeres y hombres, tengan más control y capacidad de decidir sobre

⁷⁹ La expresión “ceguera al género”, que proviene de la expresión utilizada en la literatura anglófona “*gender-blindness*”, hace referencia a la falta de atención y análisis de las causas estructurales de la desigualdad existente entre mujeres y hombres.

las decisiones que les afectan directamente. Del mismo modo, quiere contribuir al cambio organizacional hacia prácticas internas y externas más equitativas (Fort *et al.*, 2005 y Rodríguez *et al.*, 1999).

En términos generales, la incorporación del enfoque de género en los procesos de evaluación implica, como señalan González y Murguialday, apostar por “una dinámica que conlleva una transformación de la propia filosofía de la evaluación y que ha de generar adaptaciones de las herramientas y procesos evaluadores” (2004: 2).

Tal y como se ha indicado con anterioridad, a diferencia de la evaluación con “enfoque MED”, evaluar con perspectiva de género supone a grandes rasgos “medir la distinta situación de la que parten mujeres y hombres para el desarrollo de proyectos y sus diferentes necesidades, y cómo las actuaciones contribuyen a disminuir las desigualdades entre los sexos en función de las necesidades detectadas” (Sallé, 2003: 34). Paralelamente, la evaluación sensible al género también se caracteriza por “identificar hasta qué punto los grupos de menor influencia, las mujeres, participan en el desarrollo de sus comunidades como agentes incorporando sus visiones y enriqueciéndolo de acuerdo con esas visiones” (Sierra, 2000: 96).

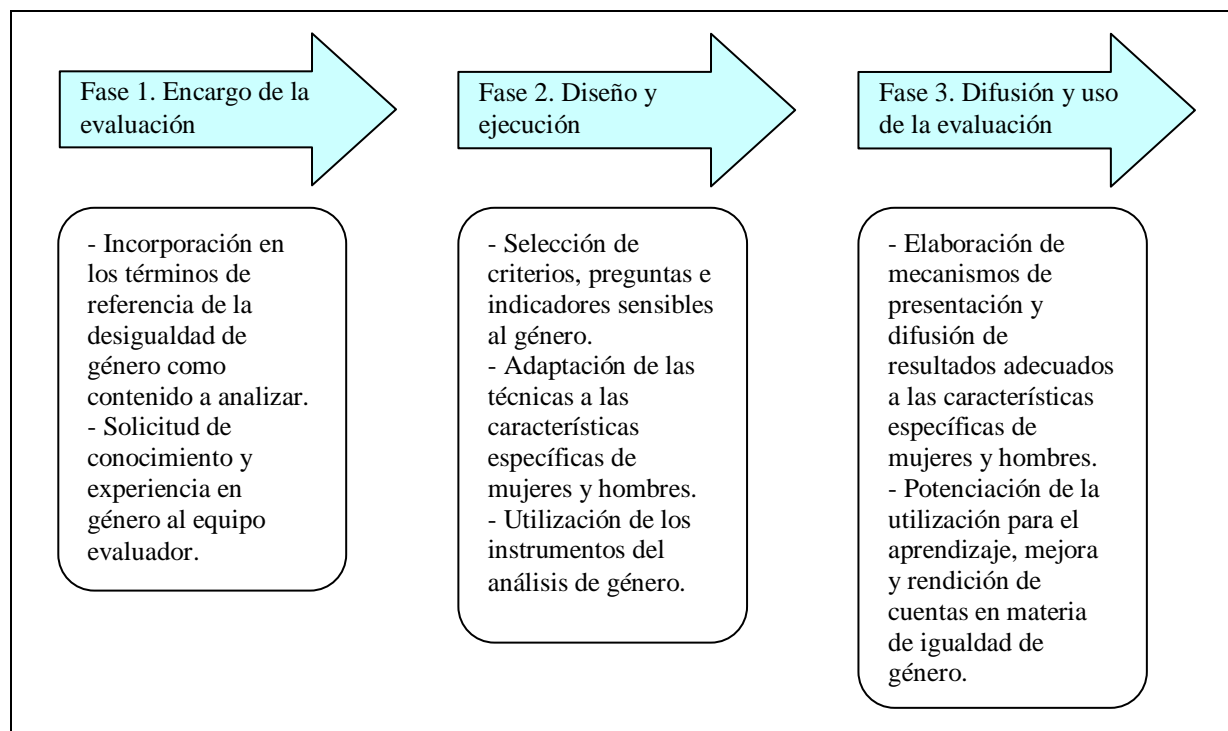
En esta línea y atendiendo a todo el proceso evaluativo, integrar la perspectiva de género en la práctica supone recoger en los términos de referencia⁸⁰ (TdR) el interés por conocer la relación entre desigualdad de género y la intervención a evaluar así como solicitar expertas y expertos en materia de género dentro del equipo de evaluación (De la Cruz, 1998). Igualmente, conlleva repensar qué se evalúa, con qué técnicas y procedimientos así como qué tipo de informe de evaluación se realiza, cómo se difunde y para qué se utiliza. Implica, por tanto, incorporar contenidos de género en la evaluación así como tener presente las diferencias de género para impulsar una igual participación de mujeres y hombres en el proceso de evaluativo y su utilización (Sierra, 2000).

En el escenario específico de la cooperación internacional, donde predomina un tipo de evaluación de carácter criterial y en muchas ocasiones basada en objetivos y resultados, esto supone mirar desde una perspectiva de género los criterios a evaluar, las preguntas y los indicadores de evaluación. Por otra parte, también implica adaptar las propuestas metodológicas y técnicas a las especificidades de género; asegurar que la difusión de los resultados llega tanto a mujeres como a hombres; y que los resultados evaluativos son

⁸⁰ Los Términos de Referencia, elaborados normalmente por la entidad que encarga la evaluación, conforman el documento base a partir del cual se desarrollará la evaluación en tanto que recoge las principales características de la evaluación a ejecutar – antecedentes de la intervención, objetivo de la evaluación, ámbito de aplicación y método, cuestiones a tratar, equipo evaluador, calendario, entre otras.

utilizados en pro de la igualdad de género (De Waal, 2006; Rodríguez *et al*, 1999 y FIDA, 1995).

Gráfico 3. 1. La perspectiva de género en el proceso evaluativo



Fuente: Elaboración propia.

Al igual que la evaluación con “enfoque MED”, la perspectiva de género puede aplicarse tanto en la evaluación del diseño⁸¹ y del proceso de implementación como en la evaluación de los resultados de las acciones de desarrollo. A continuación, y de acuerdo con la literatura revisada, se subrayan elementos clave para integrar esta perspectiva a lo largo del proceso de evaluación, independientemente de cuál sea su objeto. En concreto, se presentan los rasgos distintivos de la evaluación sensible al género recogiendo las propuestas metodológicas existentes al respecto e incluyendo algunas aportaciones menos sistematizadas sobre la materia.

⁸¹ Una novedosa referencia en relación a la evaluación del diseño en clave de género es la *Guía para la evaluación de iniciativas para el desarrollo. Derechos humanos y género* de H.Vargas Trujillo y Gambara D’Errico (2010). En ésta se desarrolla una lista de verificación para evaluar propuestas de cooperación para el desarrollo desde el enfoque de los derechos humanos y el enfoque de género.

3.3.1. Las cuestiones de género en la definición de la evaluación

La integración de la perspectiva de género en evaluación comienza desde la propia identificación del contenido a evaluar, expreso en los términos de referencia y desarrollado en los criterios y preguntas de evaluación. Ya en los TdR ha de quedar recogido el interés en analizar las desigualdades de género y cómo la intervención concreta actúa a este respecto. Ahora bien, existen múltiples modos de incluir las cuestiones de género en la demanda o el encargo de evaluación.

Desde una perspectiva de género, esta demanda evaluativa ha de tener en cuenta, tomando como referencia la actuación en concreto, las diferentes dimensiones subrayadas desde el “análisis de género”⁸² (De Waal, 2006; Hunt y Brouwers, 2003; Ruiz-Bravo y Barrig, 2002 y FIDA, 1995). Asimismo, con la finalidad de generar un ejercicio de carácter integral y estratégico, el encargo de evaluación ha de considerar, desde nuestro punto de vista, los distintos tipos de cambios en las relaciones de género y los diferentes niveles específicos de actuación.

En cuanto a las dimensiones derivadas de los diferentes marcos de “análisis de género”, según estándares internacionales, éstas pueden sintetizarse en seis tal y como se recoge en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.1. Dimensiones clave en el “análisis de género”

- Las necesidades prácticas y las necesidades estratégicas de género.
- La división sexual del trabajo y los diferentes roles de género.
- Papel de mujeres y hombres en la toma de decisiones y en los puestos de liderazgo.
- Control del uso del cuerpo de mujeres.
- Los distintos usos del tiempo de mujeres y hombres.
- El distinto acceso a y control sobre recursos, beneficios y servicios por parte de mujeres y de hombres.

Fuente: Elaboración propia a partir de Hunt y Brouwers (2003), PNUD (2001), DFID (1999), Miller y Razavi (1998) y Moser (1995).

⁸² Los diferentes marcos o metodologías de “análisis de género”, desarrollados en el ámbito de la cooperación internacional a partir de los ochenta, y sus principales aportaciones al análisis de la desigualdad pueden consultarse en el anexo IV. Como señala Ostergaard, aunque es fundamental que se realice el “análisis de género” en la primera fase de identificación de la intervención, “también debe insistirse en la conciencia sobre este factor durante todas las fases de los ciclos de los proyectos” (1991: 27).

Cada una de estas dimensiones, como a continuación se expone, se vincula de un modo específico con la desigualdad de género y constituye un elemento clave a la hora de evaluar programas de desarrollo.

- Las necesidades prácticas y estratégicas de género: Apoyada en las aportaciones de Molyneux de mediados de los ochenta sobre los intereses estratégicos y prácticos de género, Moser distingue entre las necesidades estratégicas y prácticas de género derivadas de la distinta situación y posición social de mujeres y hombres. Las “necesidades estratégicas de género” (NEG) son aquéllas que hacen referencia a la situación de subordinación de las mujeres respecto a los hombres y derivan de la toma de conciencia de las mujeres y hombres de esta situación y de la posibilidad de cambiarla. Las “necesidades prácticas de género” (NPG), por su parte, emanan de las responsabilidades y de los roles que tienen ambos sexos en una sociedad determinada (Moser, 1995: 67-70).

En la evaluación se hace preciso valorar hasta qué punto se atienden a ambos tipos de necesidades en tanto que se consideran ejes complementarios de actuación para avanzar hacia la igualdad de género. Por una parte, una atención exclusiva a las NPG supondría una falta de visión a medio y largo plazo. Una actuación centrada exclusivamente en NEG, por otra parte, podría estar abocada al fracaso al no atender a unas NPG que faciliten la participación efectiva de mujeres y hombres.

- La división sexual del trabajo y los diferentes roles de género: Existe una división sexual del trabajo que ubica a las mujeres en los puestos de menor remuneración y responsabilidad así como en trabajos informales, con menor grado de protección social, y en trabajos no remunerados (Newland, 1982). Moser diferencia tres roles donde puede ubicarse todo tipo de trabajo, remunerado y no remunerado así como formal e informal. Por una parte, habla del rol reproductivo que se refiere tanto a la crianza y educación de los hijos como al mantenimiento de la fuerza de trabajo. Por otra, nombra el trabajo que tiene una compensación en dinero o en especies como rol productivo. Por último, el rol comunitario recoge todas aquellas actividades relativas a la gestión y política comunal. De este modo, se deja constancia de la relevancia de la economía de los cuidados para el bienestar y el desarrollo humano (Moser, 1995: 50-63). Igualmente, se pone de manifiesto la “triple jornada laboral” de las mujeres que en muchas ocasiones queda invisibilizada y que es necesario considerar en una

valoración de las intervenciones de desarrollo para evitar una sobrecarga excesiva de trabajo en la población femenina (Pearson, 1999).

En este sentido, en el marco de una evaluación, cabe plantearse hasta qué punto el programa analizado está tomando en consideración estos tres roles e impulsando el reparto equilibrado de tareas entre los sexos.

- La participación de las mujeres y los hombres en espacios públicos y privados: En tanto que las mujeres se ubican tradicionalmente en la esfera privada y los hombres en la esfera pública, existe un modo y grado de participación diferenciada de mujeres y hombres en ambas esferas. Mientras que las mujeres se enfrentan a dificultades para la participación en la toma de decisiones en la esfera pública y privada así como para la asunción de puestos de liderazgo, los hombres participan de forma reducida y limitada en la gestión de los espacios privados. Esta participación diferenciada debe tenerse presente en la evaluación de las acciones de desarrollo para valorar si existe una participación equilibrada entre mujeres y hombres en la intervención y si se diseñan y desarrollan actuaciones para un cambio en sus pautas de participación.
- Control del uso del cuerpo de las mujeres: Con frecuencia, el cuerpo de las mujeres se concibe como un “objeto” cuyo uso es un derecho de la población masculina. En este sentido, en muchos países y culturas, el cuerpo de las mujeres se convierte en un espacio para ejercer la violencia contra la población femenina directamente y contra las comunidades o familias en su conjunto. Además, las decisiones sobre el uso del cuerpo de las mujeres precisan, en numerosas ocasiones, de la aceptación de la población masculina.

En la evaluación de intervenciones de desarrollo se ha de valorar si existe un control masculino ejercido, de forma aceptada o violenta, sobre el cuerpo de las mujeres y si se han establecido medidas para abordar este tema, promover un mayor empoderamiento de las mujeres y, con ello, impulsar una mayor igualdad de género.

- Los distintos usos del tiempo de mujeres y hombres: El uso del tiempo a lo largo de un día y a lo largo de un año es diferente en mujeres y hombres. Además, debido a los diferentes roles de la población femenina y masculina y a la denominada “triple jornada laboral”, se observa que las mujeres cuentan con un menor tiempo libre o de ocio asociado. Estos factores han de tenerse en cuenta en la fase de evaluación y analizar si se establecen horarios que favorecen la participación de ambos géneros así como acciones que fomenten un uso del tiempo equilibrado entre los sexos. De igual

forma, este distinto uso del tiempo también debe considerarse a la hora de diseñar el trabajo de campo.

- El desigual acceso a y control sobre recursos, beneficios y servicios por parte de mujeres y de hombres: Las mujeres en relación a los hombres cuentan con un desigual acceso a y control sobre los recursos, beneficios y servicios. De acuerdo con una amplia bibliografía en género y desarrollo, en evaluación se ha de considerar si existen medidas para incrementar el acceso y control de las mujeres y cuál es su impacto en términos de un mayor equilibrio entre los sexos (PNUD, 2001 y Miller y Razavi, 1998).

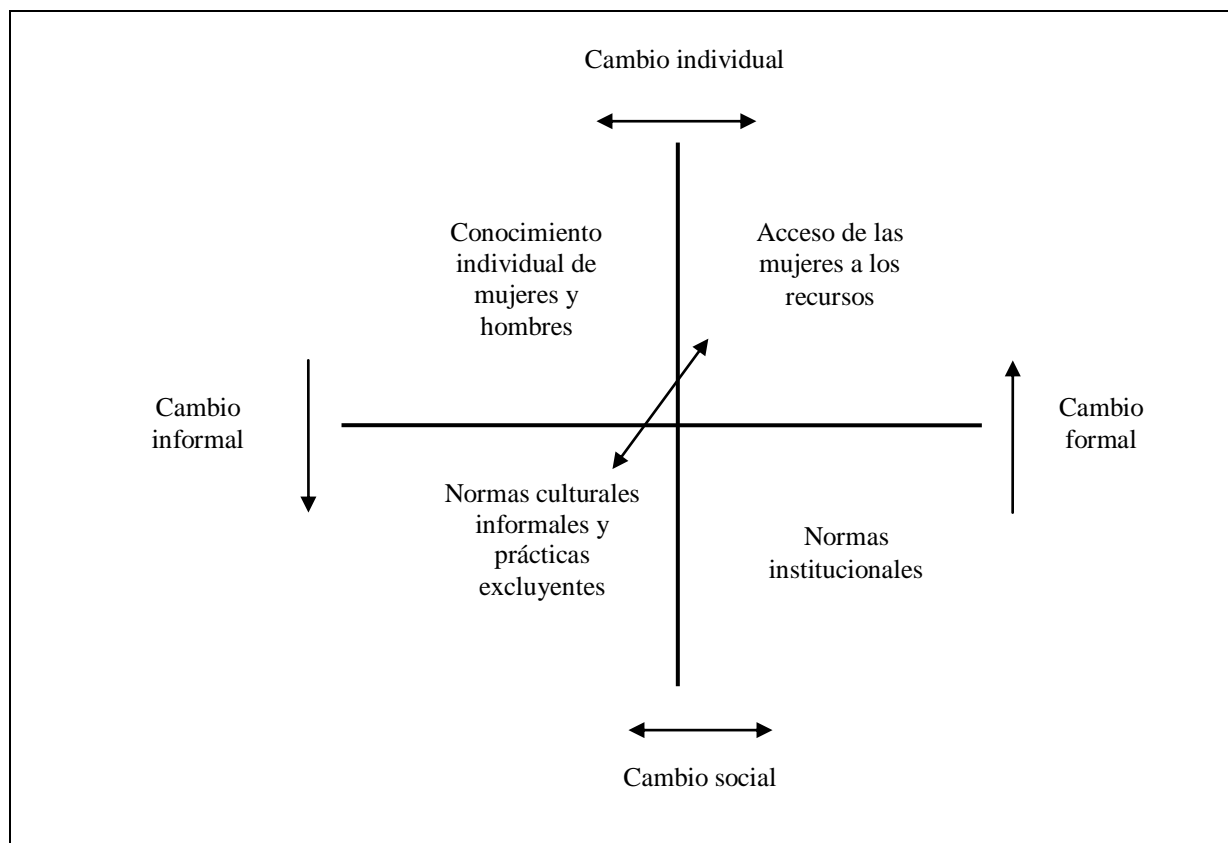
Junto con estas dimensiones, el “análisis de género” ha puesto también de manifiesto la fuerte interrelación entre la desigualdad de género y otras formas de desigualdad. La desigualdad que sufren las mujeres respecto a los hombres se acentúa o suaviza dependiendo de su intersección con otras formas de desigualdad. En este sentido, en el planteamiento de una evaluación, la desigualdad de género ha de entenderse dentro de un marco de desigualdades múltiples. La situación y posición de las personas no sólo depende de “las relaciones de género sino también de las relaciones de clase, la etnia, la nacionalidad, la religión, entre otras” (DFID, 1999: 18). En ocasiones, además, el género puede que no sea el factor clave en un análisis de la desigualdad y que sea necesario atender a otro de los factores de la desigualdad social como eje central. En todo caso, la evaluación ha de considerar la desigualdad de género como un factor de desigualdad que atraviesa siempre al resto de las desigualdades (Miller y Razavi, 1998).

Respecto a los cambios en las relaciones de género que se producen o pueden producirse como efecto de la intervención analizada, y con la finalidad de generar una evaluación de carácter integral, se han de considerar los distintos tipos de cambio posibles (Rao y Kelleher, 2005):

- Cambio en el conocimiento individual de mujeres y hombres que incluye transformaciones en las habilidades prácticas, el conocimiento teórico, la conciencia política y el compromiso.
- Cambio en la condición objetiva de las mujeres que se relaciona con avances en el disfrute de derechos y recursos, en el acceso a servicios de salud y seguridad y en la oportunidad de tener voz.
- Cambio en las normas informales como las ideologías y las prácticas culturales y religiosas excluyentes.

- Cambio en las normas instituciones formales como las leyes y las políticas, entre otras.

Gráfico 3. 2. Tipos de cambio en las relaciones de género



Fuente: Rao y Kelleher (2005: 60).

Además, para avanzar en el desarrollo de una evaluación de carácter estratégico, la evaluación ha de analizar los cambios, posibles y reales, en relación a la igualdad en los diferentes niveles de actuación. Esto se traduce en la atención en el proceso evaluativo a los siguientes niveles (De Waal, 2006):

- Nivel macro: Se ha de estudiar cómo están presentes las cuestiones de género en el contexto político y económico, en las políticas públicas, en el presupuesto y en las estructuras políticas.
- Nivel meso: Se debe realizar una revisión en clave de género de la capacidad institucional, los recursos humanos y financieros, los sistemas de gestión y los vínculos con otros niveles organizativos.

- Nivel micro: Se tiene que atender a las cuestiones de género en la implementación de la acción de desarrollo y en las experiencias personales e interpersonales generadas por la misma.

La consideración de las distintas dimensiones del “análisis de género”, de los diferentes tipos de cambio y de los diversos niveles de actuación ha de acompañar todo el proceso de análisis en la evaluación. En este sentido, una evaluación sensible al género debe recoger estos aspectos en sus criterios, preguntas e indicadores así como en el análisis de los hallazgos evaluativos.

3.3.2. Criterios y preguntas de evaluación sensibles al género

En cuanto a los criterios de evaluación, de acuerdo con Sierra una evaluación con perspectiva de género “necesita de una reinterpretación de los criterios de evaluación que permita un análisis menos centrado en la acción y más centrado en las personas y sus procesos” (2000: 97). Específicamente, precisa de unos criterios que tengan presentes las estructuras sociales, económicas y políticas que generan la desigualdad de género. Asimismo, estos criterios han de atender a los diversos espacios donde se producen las transformaciones de género y los distintos niveles en los que se actúa a este respecto.

En relación a los cinco criterios clásicos del CAD, “criticados tanto desde el “análisis de género” (...) por ser demasiado técnicos” (González y Murguialday, 2004: 11), una revisión desde la perspectiva de género implica dirigir la atención a algunos aspectos críticos. A continuación, se expone una redefinición de estos criterios presentados como “criterios sensibles al género”⁸³:

- La pertinencia hace referencia al grado de adecuación de los objetivos de la intervención al contexto donde se ejecuta considerando tanto las necesidades e intereses de la población beneficiaria como las políticas existentes. Para una evaluación con enfoque de género, la pertinencia constituye un criterio fundamental puesto que implica valorar cómo las necesidades prácticas y estratégicas de género son

⁸³ La nueva definición de los criterios del CAD de acuerdo al enfoque de género que aquí se presenta proviene, fundamentalmente, de UNEG (2010), González y Murguialday (2004), López Méndez y Sierra (2001), y Sierra (2000).

abordadas en la intervención así como analizar quién y en qué modo determina estas necesidades.

En cuanto a las necesidades de la población beneficiaria, con frecuencia, las necesidades prácticas y, especialmente, las necesidades estratégicas de las mujeres son excluidas de la agenda de actuación al tiempo que persisten importantes dificultades para articular intereses de las mujeres en espacios que no se consideran “tradicionalmente femeninos”. A esto hay que unir que, en ocasiones, no existe una reflexión profunda por parte de algunas mujeres, de grupos con menor poder, sobre sus propios intereses. En este sentido, además de valorar si se incorporan necesidades de hombres y de mujeres en todas las áreas de trabajo, integrar la perspectiva de género en un análisis de la pertinencia conlleva analizar si se impulsan espacios y procesos para que las mujeres definan y maduren sus propias prioridades (Sierra, 2000).

Respecto a la adecuación de la intervención a las políticas existentes, una actuación puede resultar pertinente en relación a las políticas públicas en marcha aunque no considere las necesidades específicas de las mujeres. En este contexto, la evaluación ha de hacer una llamada de atención sobre esta invisibilización de las necesidades de las mujeres.

- La eficiencia relaciona el nivel de logro de los resultados esperados con los recursos consumidos para ello. Incorporar la perspectiva de género en una evaluación de la eficiencia supone comparar los *inputs* y *outputs* de las mujeres y de los hombres en el contexto de la intervención.

Habitualmente, se analiza la eficiencia en relación con los efectos que las intervenciones tienen sobre la comunidad o la familia suponiendo que en el seno de ambas existen unas armónicas relaciones de género. Sin embargo, tal y como numerosas teóricas de género y desarrollo han puesto de manifiesto, existen unas desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres en todas las instituciones sociales —el Estado, el mercado, la comunidad y la familia, entre otras— (Kabeer, 1999). Esto provoca que, a pesar de que pueda existir una igual contribución de mujeres y hombres a la intervención, los efectos benefician en mayor modo a la población masculina.

Por otra parte, incorporar la perspectiva de género en un análisis de la eficiencia ayuda a visualizar la aportación de las mujeres a los procesos de desarrollo. Una aportación

que frecuentemente queda invisibilizada por la no remuneración y escasa valoración social de parte del trabajo realizado por las mujeres. Del mismo modo, favorece un mayor conocimiento de los *outputs* obtenidos para mujeres y hombres en relación a la mejora de las condiciones de vida y, especialmente, de la posición social (González y Murguialday, 2004 y Sierra, 2000). En este sentido, una evaluación con enfoque de género “puede servir para prestar mayor atención al concepto de eficiencia para las personas implicadas” (Sierra, 2000: 100).

Por último, dado que la promoción de la igualdad implica cambios a largo plazo, el análisis de la eficiencia debe considerar tanto logros a corto –participación e inclusión, por ejemplo– como a largo plazo –cambios efectivos en materia de igualdad– (UNEG, 2010: 15).

- La eficacia se comprende, en términos generales, como el grado de alcance de los objetivos y resultados esperados de una intervención sin analizar los insumos invertidos para obtenerlos. Desde una mirada de género, analizar la eficacia implica valorar hasta qué punto los objetivos y resultados esperados tienen en cuenta las desigualdades estructurales de género y qué avances, en relación con estos, se logran en materia de igualdad. Estos avances pueden tratarse, entre otros aspectos y dependiendo de las características de la intervención, de un acceso más igualitario a bienes y servicios, de una mayor diversificación de aptitudes técnicas y oportunidades de empleo en mujeres y hombres así como en una mayor distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre ambos sexos o una ruptura con patrones tradicionales de masculinidad. Se afirma que una intervención ha sido eficaz en términos de género cuando los resultados alcanzados han contribuido al alcance de sus objetivos y esto ha supuesto un avance hacia relaciones de género más igualitarias y hacia una mejor posición de las mujeres.

Puesto que en numerosas ocasiones los aspectos de género no son considerados en la propia lógica de intervención de las actuaciones, con frecuencia la eficacia en términos de género es de difícil medición (González y Murguialday, 2004 y Sierra, 2000). No obstante y aunque existen resistencias a analizar elementos que no se encuentren en el ejercicio de formulación, aún cuando sí se recogen en la política de la institución u organización, el CAD apuesta por evaluar cómo las intervenciones se alinean con las políticas institucionales para mejorar la planificación futura (CAD, 1998).

- La viabilidad o sostenibilidad de una intervención se comprende como el grado en que sus efectos positivos continúan una vez finalizada la ayuda. Desde la perspectiva de género, un análisis de la viabilidad pone énfasis en la apropiación de la acción de desarrollo por parte de mujeres y hombres así como en la construcción de capacidades, en mujeres y hombres, para sostener sus efectos. Del mismo modo, atiende a cómo se consideran las necesidades estratégicas de género y cómo se impulsa la igualdad de género en los distintos niveles de actuación.

Las agencias donantes ubican habitualmente las cuestiones de género como uno de los factores de desarrollo⁸⁴ que marcan la viabilidad de las intervenciones. Sin embargo, desde una perspectiva de género, resulta clave abordar cada uno de estos factores de desarrollo teniendo en mente las diferentes dimensiones del “análisis de género” (González y Murguialday, 2004).

- El impacto se define como el conjunto de efectos positivos y negativos a largo plazo que produce una intervención de desarrollo, directa o indirectamente así como intencionalmente o no. Analizar el impacto en términos de género implica identificar y valorar los efectos que la intervención de desarrollo tiene sobre las relaciones de género. Estos efectos pueden vincularse con cambios en el acceso y uso de los recursos, en la toma de decisiones así como en la carga de trabajo –remunerado y no remunerado– de mujeres y hombres.

En los últimos años, la evaluación del impacto se ha constituido como un tipo específico de evaluación en el marco de la cooperación para el desarrollo. Por este motivo, en páginas posteriores se profundiza de forma específica en la evaluación de impacto de género.

Aparte de estos cinco criterios, Sierra propone incorporar el criterio de la “calidad de la participación”. Según la autora, la presencia de mujeres en algunas fases de la acción de desarrollo no asegura que sus necesidades y opiniones sean efectivamente integradas ni que se fomente una mayor autonomía de las mujeres. La calidad de la participación hace referencia al grado en que la “participación de mujeres y hombres acompañan procesos que conducen a una mayor igualdad en sus condiciones de vida y su posición relativa” (2000: 96). La

⁸⁴ Los factores de desarrollo clave en la sostenibilidad pueden resumirse en los siguientes: factores políticos locales; aspectos institucionales; aspectos financieros y económicos; factores tecnológicos; aspectos socioculturales; la dimensión de género en el desarrollo; y consideraciones medioambientales (NORAD: 1997b).

participación puede ir desde la simple recepción pasiva a la constitución como grupo que identifica sus necesidades y planifica soluciones.

Del mismo modo, comienza a subrayarse la necesidad de que los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) –apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua– incorporen, cuando se analizan en los procesos evaluativos, las diferentes dimensiones del “análisis de género”. Los mecanismos de rendición de cuentas y las dimensiones de análisis impulsados en el marco de la Agenda de París presentan importantes carencias en relación a la medición y valoración de los avances y retos en materia de género (Moser, 2007).

Por otra parte, y en consecuencia, las preguntas de evaluación que han de servir de guía al proceso evaluativo deben tener presentes las desigualdades existentes entre mujeres y hombres y asumir que los efectos de las acciones de desarrollo pueden ser diferenciados en ambos sexos. Al mismo tiempo, han tener en cuenta los distintos tipos de cambio en las relaciones de género y las acciones en pro de la igualdad desarrolladas en los diferentes niveles de actuación. Algunas preguntas de evaluación de este cariz se recogen en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. 2. Preguntas de evaluación con enfoque de género

- ¿Quién es la población beneficiaria de la intervención? ¿Mujeres, hombres, ambos? ¿Quiénes se benefician y quiénes salen perjudicados?
- ¿En los diferentes niveles de actuación la desigualdad de género se aborda como un contenido crítico? ¿Qué tipo de actuaciones se ponen en marcha a este respecto?
- ¿Se cuenta con mujeres y hombres en la definición del problema y en la propuesta de solución?
- ¿Se identifica la desigualdad de género como un problema central en la acción de desarrollo? ¿Cómo se define el concepto de género, de relaciones de género y cómo se plantea su relación con la intervención?
- ¿Existe reconocimiento de la existencia de problemas específicos de mujeres y hombres que son resultado de las relaciones de género existentes?
- ¿Se plantea una estrategia dentro de la acción de desarrollo para impulsar la igualdad de género? ¿Se identifican objetivos referidos a cambios en las relaciones de género? ¿Y objetivos dirigidos a actuar sobre problemas específicos de mujeres y hombres?
- ¿Qué mecanismos se adoptan para fortalecer la participación de las mujeres en la intervención teniendo en cuenta su tradicional localización en el ámbito doméstico y su posición subordinada?
- ¿Se consideran los diferentes roles –reproductivo, productivo y comunitario– de mujeres y hombres?
- ¿Se valora el diferente grado de poder de mujeres y hombres en la toma de decisiones? ¿Se impulsa la participación equitativa de mujeres y hombres en los espacios públicos y privados?
- ¿Se impulsa el empoderamiento de las mujeres? ¿Se apuesta por el desarrollo de las capacidades de las mujeres para hacerse cargo de sus propias vidas y actuar colectivamente para solucionar problemas?

- ¿Se fomenta el control de su propio cuerpo por parte de las mujeres así como el respeto por parte de los hombres?
- ¿La intervención responde a las necesidades prácticas de género, a las necesidades estratégicas de género o a ambas?
- ¿Se tiene en consideración los distintos usos del tiempo de mujeres y hombres?
- ¿Se tienen en cuenta el desigual acceso a recursos económicos, políticos y culturales por parte de mujeres y hombres? ¿Y el desigual control sobre los mismos?
- ¿Se atiende a la relación de la desigualdad de género con otros tipos de desigualdades vinculadas a la etnia, la sexualidad, la casta, etc.?

Fuente: Elaboración propia a partir de Volio (2008), Fort *et al.* (2005), Ruiz-Bravo y Barrig (2002), PNUD (2001), Cracknell (2000), Dale (1998) y Bamberger (1997).

3.3.3. Indicadores sensibles al género

La incorporación de la perspectiva de género en los procesos evaluativos supone también la construcción de “indicadores sensibles al género” o “indicadores de género” que miden, de forma específica, cómo la acción de desarrollo promueve la igualdad de género o, en otras palabras, cómo impulsa el cambio en la situación y posición de mujeres y hombres y en las relaciones de género (Ocampo y Bello, 2004; Hunt y Brouwers, 2003; ACIDI, 1997a y 1997b).

Hasta el momento, el trabajo metodológico en materia de indicadores ha sido amplio y se cuenta con relevantes aportes de diferentes agencias donantes así como de determinados centros de investigación⁸⁵. Los “indicadores de género” constituyen, de hecho, un área de importante desarrollo y esto se explica por dos factores principales: a escala macro, la elaboración de índices de género⁸⁶ por parte de Naciones Unidas y el establecimiento de objetivos e indicadores de género en la agenda internacional de desarrollo, en concreto los

⁸⁵ Cabe resaltar dentro de las referencias bibliográficas en materia de indicadores de género el trabajo desarrollado por Moser (2007), Ocampo y Bello (2004) y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACIDI, 1997a y 1997b). Igualmente, existe un amplio trabajo de indicadores de género según sector de intervención – salud, educación, acción humanitaria, etc.

⁸⁶ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo diseñaron, en los años noventa y ligado a sus *Informes de Desarrollo Humano*, dos índices específicos: el índice de desarrollo relativo al género (IDG), que incorpora a la desigualdad de género en la medición del índice de desarrollo humano; y el índice de potenciación del género (IPD), que mide si las mujeres y los hombres están en condiciones de participar activamente en la vida económica y política y en la toma de decisiones (PNUD, 1995).

La existencia de índices de género internacional y regionalmente ha supuesto, en efecto, un importante hito que permite, en ocasiones, la comparación entre países así como condensar un conjunto complejo de datos para proporcionar mensajes claros sobre logros y puntos débiles en materia de igualdad. Empero, estos índices se encuentran con dificultades relativas a la inexistencia de determinados datos en algunos censos nacionales y al reto de capturar dimensiones complejas de la desigualdad de género en un conjunto limitado de indicadores (Moser, 2007).

ODM; y, a escala micro, el énfasis en los “indicadores objetivamente verificables”⁸⁷ que, de acuerdo con el Enfoque del Marco Lógico, constituye un elemento central en toda matriz de planificación.

En evaluación, la función principal de los “indicadores de género” es ayudar a explicitar, en el ámbito concreto de actuación, las manifestaciones concretas de la desigualdad de género que quedan con frecuencia invisibilizadas en los indicadores tradicionales. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en los indicadores relativos al empleo que excluyen habitualmente el trabajo de las mujeres, ubicado con frecuencia en el sector informal y en la economía de los cuidados. Para ello, la definición de indicadores se apoya en las dimensiones de “análisis de género” señaladas, en los diferentes tipos de cambio en las relaciones de género y en los distintos niveles de actuación, tomando siempre como referencia las características específicas del objeto evaluado.

En esta línea, los indicadores de género proporcionan siempre información desagregada por sexo y, si es posible, por edad, niveles socioeconómicos, educativos, colectividades étnicas, entre otras variables, con la finalidad de contar con más información sobre los distintos sectores de la población (Murguialday *et al.*, 2008 y ACDI, 1997a).

Sin embargo, la definición de “indicadores de género” no siempre constituye una tarea sencilla. Con frecuencia las cuestiones relativas a la desigualdad de género, tales como la pobreza de las mujeres o su empoderamiento, resultan de difícil medición y es necesario construir un conjunto de indicadores, cualitativos y cuantitativos, que ayuden a la medición de las dimensiones a evaluar. Además, los avances en las relaciones de género no siempre son cuantificables y es necesario la elaboración de indicadores cualitativos que pongan de manifiesto las transformaciones en comportamientos y actitudes así como las visiones y percepciones de mujeres y hombres sobre los propios procesos de cambio (Murguialday *et al.*, 2008; Moser, 2007; Moser y Moser, 2005; ACDI, 1997a y 1997b). En la siguiente tabla, se recogen algunos ejemplos de indicadores de género.

⁸⁷ En la matriz de planificación, los indicadores objetivamente verificables “pretenden traducir a términos inequívocos los objetivos y resultados” (Camacho *et al.*, 2001: 39). Constituyen el punto de partida para ejercicios de seguimiento y evaluación y tratan de expresar de forma clara y precisa lo que se pretende alcanzar.

Tabla 3. 1. Algunos indicadores de género

Indicadores cuantitativos	Indicadores cualitativos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de mujeres y hombres en puestos de toma de decisión en administraciones locales. ▪ Número de horas dedicadas por mujeres y hombres al trabajo doméstico y de cuidado. ▪ Porcentaje de los créditos y apoyos financieros de los entes públicos que son recibidos por hombres y por mujeres. ▪ Número de casos relacionados con los derechos de las mujeres y de los hombres atendidos en juzgados locales y sus resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grado de apoyo a las instituciones locales para abordar más eficazmente las cuestiones de género. ▪ Avances en el reconocimiento de las actividades tradicionalmente desempeñadas por las mujeres. ▪ Cambios en la manera como se toman las decisiones en el hogar y efectos sobre el empoderamiento de las mujeres. ▪ Conocimiento de sus derechos por parte de mujeres y hombres

Fuente: Elaboración propia a partir de González y Murguialday (2004), Ocampo y Bello (2005), ACDI (1997b) y FIDA (1995).

Por otra parte y dado el carácter empoderante de este tipo de evaluaciones, muchas autoras sugieren que los indicadores sean formulados de forma participativa, asegurando una implicación activa de mujeres y hombres, para que ambos se apropien del proceso evaluativo (Murguialday *et al.*, 2008; Moser, 2007; Fort *et al.*, 2001; y ACDI, 1997a). Por su parte, Greely, Kabeer, Davies y Hussain subrayan la necesidad de tomar en cuenta en la elaboración de indicadores las diferentes y posiblemente divergentes realidades en las que se enmarca una intervención (1992, citado en Kabeer y Subrahmanian, 1999: 353). En este sentido, distinguen entre: indicadores procedentes de la investigación en el área concreta de intervención (*outsider's indicator*); indicadores de las agencias que reflejan cómo éstas perciben y miden sus propios objetivos (*agency's indicators*); e indicadores de la población beneficiaria que recogen cómo ésta percibe los cambios producidos por la acción de desarrollo (*beneficiaries' indicators*).

3.3.4. Aproximaciones metodológicas y herramientas del “análisis de género”

La adopción de un enfoque de género en evaluación implica, al igual que el “enfoque MED” en evaluación, una mirada feminista a los diseños metodológicos que se traduce, en la mayor parte de los casos, en la predilección por métodos cualitativos y participativos. No obstante, cada vez gana mayor peso la combinación de métodos o la opción por los métodos mixtos. Se asume que el uso combinado de métodos cuantitativos y cualitativos contribuye a un mejor

conocimiento de la desigualdad de género (Moser, 2007 y Murphy, 1997). Mientras que los primeros proporcionan datos clave sobre diferencias de género que son cuantificables, los segundos posibilitan un “examen en mayor profundidad de los procesos sociales, las relaciones sociales, las dinámicas de poder y la calidad de la igualdad de género, todos ellos aspectos de difícil medición a través de métodos cuantitativos” (Moser, 2007: 11).

Dada la finalidad empoderante de este tipo de evaluaciones, esta combinación de métodos con frecuencia se acompaña de la utilización de herramientas participativas muchas de las cuales provienen de los marcos de “análisis de género” y se utilizan habitualmente en la etapa de planificación. Entre las herramientas más destacables se encuentran el perfil de actividades, el perfil de participación en la toma de decisiones, el cuadro de necesidades prácticas y estratégicas y la matriz de acceso y control de recursos y beneficios⁸⁸. Todas ellas pueden utilizarse en talleres participativos y en grupos de discusión así como conformar la base para la aplicación de otras técnicas de carácter cualitativo o cuantitativo (Murguialday *et al.*, 2008; Moser, 2007; Alcalde, 2006 y González y Murguialday, 2004). En la siguiente tabla se indica con qué dimensión del “análisis de género” se relaciona y qué información proporciona.

Tabla 3. 2. Herramientas del “análisis de género”

Herramienta	Dimensión	Información sobre
Perfil de actividades	La división sexual del trabajo y los diferentes roles de género	<ul style="list-style-type: none"> El tipo de trabajo —productivo, reproductivo y comunitario— que realizan mujeres y hombres. Los sectores de ocupación formal donde se ubican mujeres y hombres. La remuneración o no remuneración de los diferentes trabajos de mujeres y hombres.
	Distintos usos del tiempo de mujeres y hombres	<ul style="list-style-type: none"> El tiempo dedicado a los distintos tipos de trabajo por mujeres y hombres. La carga laboral total para mujeres y para hombres. La remuneración global y su relación con el tiempo trabajado para mujeres y para hombres.
Perfil de participación en la toma de decisiones	Papel de mujeres y hombres en la toma de decisiones y en los puestos de liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> Papel de mujeres y hombres en la toma de las diferentes decisiones en el ámbito privado. Papel de mujeres y hombres en la toma de las diferentes

⁸⁸ Una descripción de cada una de estas herramientas, sus bondades, debilidades y modo de aplicación concreto, se encuentra en Murguialday *et al.* (2008), Alcalde y López (2004) y PNUD (2001).

		<p>decisiones en el ámbito público.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ámbitos de mayor poder de las mujeres en la toma de decisiones. ▪ Ámbitos de mayor poder de los hombres en la toma de decisiones. ▪ Ámbitos de poder compartido en la toma de decisiones.
Cuadro de necesidades prácticas y estratégicas	Las necesidades prácticas y las necesidades estratégicas de género.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Necesidades prácticas de las mujeres y de los hombres. ▪ Necesidades estratégicas de las mujeres y de los hombres ▪ Nivel de conciencia, por parte de mujeres y hombres, sobre sus necesidades estratégicas. ▪ Grado de movilización, de mujeres y de hombres, en relación a sus necesidades estratégicas.
Matriz de acceso y control de recursos y beneficios	El distinto acceso a y control sobre recursos, beneficios y servicios por parte de mujeres y de hombres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El acceso, de mujeres y de hombres, a los distintos recursos (productivos, sociales, políticos, culturales, etc.). ▪ El control, por parte de mujeres y de hombres, de estos distintos recursos. ▪ El acceso, de mujeres y de hombres, a los diferentes beneficios y servicios de la acción de desarrollo. ▪ El control, por parte de mujeres y de hombres, a los diferentes beneficios y servicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de Murguialday *et al.* (2008), Alcalde y López (2004) y PNUD (2001).

Aparte de los enfoques metodológicos y las herramientas concretas utilizadas, la perspectiva de género en evaluación implica también un modo diferente de aplicar las diferentes técnicas de recopilación de la información. En concreto, supone asegurarse de incorporar a mujeres y hombres en la muestra o población de estudio, tomar en consideración la distinta disponibilidad horaria de mujeres y hombres, atender a los posibles obstáculos en la participación de las mujeres, y tener en cuenta necesidades e intereses tanto la población masculina como a la femenina. Además, requiere de un equipo evaluador que cuente con destrezas para trabajar con mujeres, hombres y grupos diversos. En tanto que se quiere impulsar un proceso empoderante, éste también ha de tener habilidades para potenciar la participación y apropiación de la evaluación por parte de los diferentes grupos así como no reforzar el liderazgo tradicional y la concentración de poder (Fort *et al.*, 2005; González y Murguialday, 2004 y Rodríguez *et al.*, 1999).

La adopción de un enfoque participativo, además, se utiliza para hacer frente a los agudos problemas de medición que enfrenta la evaluación con perspectiva de género (Murguialday *et al.*, 2008). En general, son pocas las estadísticas publicadas que diferencian entre mujeres y hombres y no suelen recogerse de forma generalizada datos por sexo ni en la línea de base ni a lo largo de la vida de las intervenciones. A esto se une que “con frecuencia

los hombres suponen que siempre pueden hablar en nombre de las mujeres” (Cracknell, 2000: 243). Por otra parte, el contacto con las mujeres es difícil y, en muchas ocasiones, éstas no se expresan con libertad cuando hay hombres delante. Este hecho se acentúa en los países musulmanes donde es casi imposible conocer la situación y las ideas de las mujeres si no se tiene a una mujer musulmana dentro del equipo (Cracknell, 2000). Sin duda, impulsar la participación de los agentes implicados, así como conocer las normas informales de comunicación de mujeres y hombres, resulta central para el diseño metodológico y de las técnicas de medición.

No obstante, la utilización de métodos participativos no es garantía de que mujeres y hombres participen en el mismo grado ni que todas las mujeres lo hagan de igual modo. No todo el mundo participa en la misma proporción. Las mujeres participan en menor grado que los hombres y, en especial, aquéllas que cuentan con escasos recursos, una alta carga de trabajo reproductivo y una escasa movilidad y autonomía. Del mismo modo, no todas las mujeres participan con la misma intensidad ni las voces de unas mujeres son representativas de otras mujeres, especialmente de aquellas mujeres más desaventajadas. Al igual que existe desigualdad de género en la participación, existe una amplia diversidad de mujeres y diferentes factores de desigualdad entre ellas como el nivel educativo, la posición social, el nivel económico, entre otros. Por otra parte, dada la naturaleza compleja de la desigualdad de género, el aumento de la participación de las mujeres puede aumentar más que reconciliar las contradicciones en las posiciones individuales de las mujeres. En este sentido, se hace preciso un análisis de las pautas de participación y de los mejores modos para impulsar cambios estratégicos en materia de igualdad de género (Mayoux, 1998).

3.3.5. El informe de evaluación, su difusión y su uso

El resultado de la incorporación de la perspectiva de género en el proceso evaluativo es un informe de evaluación donde, junto con otros contenidos, se incluyen las debilidades y fortalezas de la intervención en clave de género.

Al igual que en las fases anteriores, durante la elaboración del informe de evaluación las diferentes dimensiones del “análisis de género”, los distintos tipos de cambio en las relaciones de género y los niveles de actuación conforman elementos clave, en este caso, para analizar cómo la acción de desarrollo aborda la desigualdad de género. En este sentido, el

informe de evaluación constituye el espacio adecuado para poner de relieve aspectos que pueden quedar ocultos de otro modo. Por ejemplo, se puede pensar que una intervención está beneficiando a mujeres y hombres porque se impulsan actividades económicas dirigidas a la población masculina al considerar que los recursos se reparten de modo equitativo dentro de la unidad familiar. Una mirada de género pone de manifiesto que, como señala Amartya Sen, “el hogar es un espacio de ‘conflicto cooperativo’ en el que coexisten la disposición a colaborar para la sobrevivencia familiar y los conflictos generados por los intereses contrapuestos de sus miembros” (1990 citado en Murguialday *et al.*, 2008: 35). Por lo tanto, un informe de evaluación elaborado con enfoque de género subrayará la necesidad de modificar la lógica de intervención hacia otros modelos más igualitarios.

Una vez finalizado el informe y contrastado con los diferentes agentes críticos, la difusión de las conclusiones y recomendaciones constituye un momento central para generar verdaderamente aprendizajes y mejoras. En este punto, el diseño de un plan de comunicación que atienda a los modelos y espacios específicos de comunicación de mujeres y hombres resulta fundamental para asegurar que el informe llega a toda la población implicada, tanto femenina como masculina. Igualmente, es fundamental para impulsar su utilización si bien ésta estará fuertemente reforzada si se ha impulsado una participación activa de todas las personas implicadas y, con ello, su apropiación del proceso evaluativo.

3.4. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO COMO TIPO ESPECÍFICO DE EVALUACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO

En el marco de las evaluaciones sensibles al género, la evaluación de impacto de género empieza a emerger como un tipo de evaluación con identidad propia de la mano del renovado énfasis en la medición de impactos en la agenda internacional de desarrollo. Apoyado en una amplia bibliografía sobre género y desarrollo, este tipo de evaluación asume que son escasas las políticas con efectos equivalentes sobre mujeres y hombres y que, si no se tienen en cuenta los posibles impactos de género, éstas tienden a reforzar las estructuras, normas y valores que reproducen la desigualdad de género. De hecho, las diferentes posiciones de partida y realidades de mujeres y hombres dificultan que se produzca un igual aprovechamiento de los beneficios derivados de las acciones de desarrollo (Murguialday *et al.*, 2008 y Sierra, 2000).

En consecuencia, la evaluación de impacto de género persigue delimitar cuáles son los efectos a largo de plazo de una intervención sobre mujeres y hombres así como sobre las relaciones de género. Esto significa que valora, de forma específica, las transformaciones en los derechos, obligaciones, oportunidades y roles que tienen mujeres y hombres simplemente por su identidad de género. Todo ello con la finalidad de mejorar la calidad y eficacia de las intervenciones, puesto que una acción no es eficaz si no presta atención a la mitad de la población, así como de rendir cuentas sobre los efectos de las políticas en mujeres y hombres (Murguialday *et al.*, 2008).

Ahora bien, no existe un único tipo de evaluación de impacto de género. De acuerdo con el momento de realización, pueden diferenciarse dos tipos diferenciados que se centran en distintos objetos de evaluación y que presentan dos finalidades específicas.

Tabla 3. 3. Tipos de evaluación de impacto de género

Tipo de evaluación	Momento de realización	Objeto	Finalidad
Evaluación de impacto de género <i>ex ante</i> .	Justo antes de implementar la política.	Diseño de la política.	Evitar efectos negativos no intencionales; promover efectos equivalentes en ambos sexos; y potenciar el <i>mainstreaming</i> de género.
Evaluación de impacto de género <i>ex post</i> .	Dos años aproximadamente después de la finalización.	Impactos reales de la política.	Rendir cuentas y contribuir a una mejora de la planificación.

Fuente: Elaboración propia.

Por una parte, puede llevarse a cabo una evaluación de impacto *ex ante*, centrada en el diseño de la política, y cuya finalidad es evitar consecuencias negativas no intencionales de las acciones, promover unos efectos equivalentes en mujeres y hombres y potenciar el *mainstreaming* de género en las políticas. Por otra, se puede desarrollar una evaluación de impacto *ex post*, un tiempo después de haber finalizado la acción, cuyo objeto son los impactos reales y cuya finalidad es rendir cuentas y contribuir a una mejora de la planificación (Murguialday *et al.*, 2008 y Comisión Europea, 1997).

Ambos tipos de evaluación se caracterizan por medir los impactos, potenciales o reales, de las acciones de desarrollo en mujeres y hombres así como en las relaciones de género. Sin embargo, mientras que la evaluación *ex ante* se centra en cómo se define el problema, cuál es la estrategia de actuación en relación a los cambios a potenciar y cuál es la capacidad institucional existente para hacerlo, la evaluación *ex post* analiza el diagnóstico del problema y la lógica de intervención pero atendiendo a los efectos en sí de la acción (Fernández-Layos, 2003).

En ambos casos, el contenido de análisis se apoya en la operacionalización del impacto de género atendiendo a las diferentes dimensiones del “análisis de género”, a los distintos tipos de cambio en las relaciones de género y a los diversos niveles de actuación. El foco en unos determinados aspectos sobre otros depende del tipo de acción de desarrollo y el sector en concreto. En cualquier caso, la atención a estos aspectos atraviesa los criterios, las preguntas y los indicadores de evaluación.

Más allá de partir de un mismo contenido de análisis, los distintos tipos de evaluación de impacto de género se diferencian también, dado su distinto objeto y momento de

desarrollo, en las aproximaciones metodológicas adoptadas. Por un lado, la evaluación de impacto de género *ex ante* supone un ejercicio de carácter prospectivo que identifica la situación de partida de mujeres y hombres y estima los posibles impactos de la acción de desarrollo de acuerdo con su lógica de intervención (Comisión Europea, 1997). La Comisión Europea ha desarrollado una herramienta específica “Evaluación del Impacto de Género”⁸⁹ (“*Gender Impact Assessment*”, GIA) que ayuda a estimar los efectos en términos de género para alimentar el proceso de toma de decisiones. La evaluación de impacto de género *ex post*, por su parte, constituye un análisis de los logros alcanzados y para ello se apoya en herramientas que permitan visualizar las transformaciones en las condiciones materiales de vida de mujeres y hombres, en sus diferentes posiciones sociales y en las relaciones de género. Dado que, con frecuencia, son inexistentes las líneas de base con datos desagregados por sexo, se propone la utilización de las herramientas del “análisis de género” recogidas en el punto anterior. Ellas permiten, de modo participativo o a través de otro tipo de técnicas de recopilación de información, la valoración de los cambios en la distribución y remuneración del trabajo, en el uso del tiempo, en la participación en la esfera pública y privada, en las necesidades prácticas y estratégicas así como en el acceso y control de los recursos, servicios y beneficios (Murguialday *et al.*, 2008).

⁸⁹ Información más concreta sobre esta herramienta puede encontrarse en la siguiente página: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/method_techniques/conducting_impact_assessments/gender/index_en.htm (Consulta: 30 de enero 2011).

3.5. RETOS A LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EVALUACIÓN

En las últimas dos décadas, el número de evaluaciones temáticas sobre igualdad de género en el área de la cooperación internacional se ha ido incrementando ante la reconocida necesidad de rendir cuentas y generar aprendizajes en esta materia. “Sin embargo, el avance general hacia la incorporación de la perspectiva de género en todas las evaluaciones de la ayuda al desarrollo ha sido lento y desigual” (Hunt y Brouwers, 2003: 10). El interés creciente en la evaluación de género no se ha traducido aún en la calidad y profundidad del tratamiento de las cuestiones de género en los procesos evaluativos donde existe aún un amplio espacio para la mejora (Murguialday *et al.*, 2008; De Waal, 2006 y Cracknell, 2000).

Al igual que sucede en otras fases del ciclo de las políticas de desarrollo, la incorporación de la perspectiva de género en evaluación hace frente a un conjunto diverso de retos vinculados con aspectos tan diversos como la escasa voluntad política y limitada capacidad institucional en materia de género y evaluación; la utilización de mujeres y género como sinónimos; y las asunciones sobre la dificultad de medir los avances en materia de género, entre otros.

Por una parte, se observa una reducida voluntad política para incorporar las cuestiones de género en evaluación. La decisión política sobre qué evaluar tiende a marginar los contenidos de género. Así, son escasos los sistemas de evaluación que incluyen la perspectiva de género como un enfoque transversal de análisis y las cuestiones de género se evalúan mayoritariamente en aquellas intervenciones específicas de igualdad de género (Hunt y Brouwers, 2003 y Staud, 2003). Además, en raras ocasiones, se integra la perspectiva de género en la evaluación general de políticas y programas. Por el contrario, es frecuente que, si no se menciona la igualdad de género en los objetivos originales en la planificación, la perspectiva de género sea tratada de modo superficial o bien quede ignorada en el resto de las fases de la intervención. Las cuestiones de género, por tanto, son consideradas con frecuencia como accesorias en la evaluación (Cracknell, 2000 y CAD, 1998).

Esta escasa voluntad política de incorporar la perspectiva de género en evaluación se traduce, por otra parte, en una reducida capacidad institucional en esta materia que se manifiesta en la inexistencia de una asignación clara de responsabilidades así como de

recursos humanos y materiales específicos para ello (Fernández-Layos, 2004 y Rodríguez *et al.*, 1999).

Paralelamente, las dificultades para integrar el enfoque de género en evaluación se vinculan también con la utilización de “género” y “mujeres” como sinónimos. En la práctica evaluativa, el foco se dirige en mayor medida a la participación femenina en la intervención y en las mejoras en la condición de las mujeres. Empero, se presta escasa o nula atención a cómo la acción de desarrollo impacta sobre mujeres y sobre hombres y cómo, desde una visión más estratégica, modifica las desiguales relaciones de género. En este sentido, se adopta un “enfoque MED” bajo la denominación de “enfoque de género”, un hecho que ignora el componente relacional del género y genera un análisis pobre de las cuestiones de género (Fernández-Layos, 2004; Hunt y Brouwers, 2003; Woodford-Berger, 2000 y Rodríguez *et al.*, 1999).

Por otro lado, existe una tendencia a concebir la evaluación de las cuestiones de género como una tarea compleja y difícil, una “tarea de expertas”. Una cuestión que se ve reforzada por el hecho de que muchas dimensiones de género precisan de mediciones cualitativas para su medición y éstas se consideran poco “exactas” o “científicas” y delimitadas por visiones subjetivas (Fernández-Layos, 2004; González y Murguialday, 2004 y Rodríguez *et al.*, 1999). Por estos motivos, la incorporación de la perspectiva de género en evaluación queda en muchas ocasiones relegada a un segundo plano.

Además, en aquellas intervenciones donde no se ha integrado la perspectiva de género en las etapas anteriores, su evaluación con enfoque de género hace frente a la inexistencia de líneas de base y otros datos desagregados por sexo así como al reducido número de indicadores sensibles al género que se establecen en la fase de planificación. Todo esto dificulta de hecho la valoración de los efectos y provoca resistencias a valorar los cambios en clave de género (Murguialday *et al.*, 2008; Fernández-Layos, 2004; Hunt y Brouwers, 2003; Woodford-Berger, 2000 y Rodríguez *et al.*, 1999).

En general, todos estos retos a la incorporación sistemática de la perspectiva de género en evaluación hace que se pierda parte de su potencial transformador en tanto que herramienta de aprendizaje y mejora continua. Como subrayaba Ostergaard ya a comienzos de los noventa, la evaluación de las políticas y programas en función del género “puede ser decisiva para motivar al personal del organismo con el fin de que elija un enfoque en este sentido”

(1991: 277). Del mismo modo, la evaluación de género de las políticas y programas “puede asegurar que la segunda fase incluya al género” (Moser, 1995: 242).

A MODO DE CONCLUSIÓN

La evaluación sensible al género constituye, en efecto, una herramienta clave para avanzar hacia incorporación transversal de la perspectiva de género y, con ello, hacia la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, la inclusión horizontal de la perspectiva de género en evaluación enfrenta aún diversas dificultades.

La evaluación de políticas de desarrollo todavía no ha incluido los contenidos de género de forma sistemática. Por el contrario, aquellas evaluaciones que atienden a las cuestiones de género tienen como objeto, en su mayor parte, acciones específicas de erradicación de la desigualdad entre mujeres y hombres. Además, tienden a utilizar el “enfoque MED” que se centra en valorar espacialmente los cambios en la situación de las mujeres así como su participación en las intervenciones y deja sin considerar otras dimensiones de carácter más estratégico en relación a la igualdad de género.

De acuerdo con la experiencia en materia de género y evaluación, diferentes son las recomendaciones que puede hacerse, hoy por hoy, para impulsar la evaluación sensible al género:

- Resulta necesario un compromiso político con la igualdad de género que se traduzca en la incorporación de las cuestiones de género en la política de evaluación en concreto así como en el refuerzo de la estructura organizativa de evaluación en materia de género. No es posible avanzar hacia la integración de la perspectiva de género si no se designan unos recursos —económicos, humanos y temporales— específicamente para ello.
- Se precisa impulsar una mayor formación teórica y técnica del personal en materia de género al tiempo que es fundamental desarrollar metodologías específicas sobre género y evaluación.
- En relación a la gestión, se ha de impulsar la incorporación de los contenidos de género en todos los momentos de la evaluación así como una participación activa en el proceso evaluativo de la diversidad de mujeres y hombres.

Pero, sobre todo, resulta fundamental informar a los donantes y receptores de la importante relación existente entre igualdad de género y otros objetivos de desarrollo como la reducción de la pobreza, la sostenibilidad medioambiental, el gobierno democrático y la consecución de los derechos humanos (Hunt y Brouwers, 2003 y Woodford-Berger, 2000).

El presente capítulo aporta a la tesis un marco para analizar la incorporación de los contenidos de género en evaluación, un modo de clasificar esta inclusión –“enfoque MED” o “enfoque GED”– y una identificación de algunos limitantes en este proceso. Todas estas ideas sirven de insumo para definir los criterios a analizar en el trabajo empírico que, junto con otras cuestiones metodológicas, se recogen en el capítulo que sigue.

CAPÍTULO 4. LA METAEVALUACIÓN. ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y CRITERIOS ESPECÍFICOS DE LA INVESTIGACIÓN

INTRODUCCIÓN

Presentado el marco teórico en los tres capítulos anteriores, en las siguientes páginas se expone la metaevaluación como metodología de investigación a través de la cual contrastar las hipótesis y responder a las preguntas de esta tesis doctoral.

En este sentido, en la primera parte de este capítulo se señalan las características específicas de la metaevaluación como una forma concreta de estudio de la función y la práctica evaluativa. En concreto, se revisan sus dos finalidades principales –generar un mayor conocimiento sobre la evaluación y asegurar la calidad y credibilidad; se describen sus diferencias respecto a la síntesis de evaluaciones y el meta-análisis; y se recogen los distintos tipos de metaevaluación–. Además, se profundiza en los principales criterios de metaevaluación desarrollados que se dirigen fundamentalmente, tanto en materia de políticas públicas en general como en políticas de cooperación en particular, a valorar la calidad de las evaluaciones puestas en marcha.

La segunda parte del capítulo comienza presentando los principales estudios sobre evaluación en cooperación internacional así como aquéllos que versan sobre evaluación y género en este mismo sector. A partir de aquí, se define el tipo de metaevaluación que se emprende y se recogen las principales decisiones metodológicas de la presente investigación. De forma inmediatamente posterior, se expone el marco para el análisis y valoración de la integración de los contenidos y perspectiva de género en la política y práctica evaluativa de las cooperaciones de España, Reino Unido y Suecia. En concreto, se fundamentan los dos grandes criterios utilizados en esta metaevaluación:

- Los contenidos de género en la definición y planteamiento de la evaluación, donde se atiende al contexto político de la evaluación, la estructura y la política de evaluación, la concepción de la desigualdad de género y la integración de las cuestiones de género en la acotación de la evaluación.
- La perspectiva de género en los procesos evaluativos, donde se analiza la incorporación de los contenidos de género en los criterios y preguntas de evaluación, en los indicadores, en el diseño metodológico y la selección de

técnicas así como en el informe de evaluación. Además, en relación con este criterio también se examina la difusión y utilización de los resultados sobre igualdad de género.

En su conjunto, este capítulo expone las bases del trabajo empírico de la presente tesis doctoral poniendo de manifiesto sus principales apuestas metodológicas y sus ejes centrales de análisis en materia de género y evaluación.

4.1. LA META EVALUACIÓN COMO METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

4.1.1. Definición y características de la metaevaluación

De acuerdo con el padre de la metaevaluación, Michael Scriven⁹⁰, ésta puede definirse como “la evaluación de evaluaciones –indirectamente, la evaluación de evaluadores– y constituye una obligación tanto ética como científica cuando el bienestar de otros está en juego” (1991: 228 citado en Hanssen, 2008: 572).

En tanto que evaluación de evaluaciones, ésta implica un análisis sistemático de los procesos y prácticas evaluativas. Ahora bien, la metaevaluación no siempre tiene la misma finalidad sino que puede tener dos distintas. Por una parte, puede orientarse a estudiar y valorar los procesos evaluativos impulsando un mayor conocimiento del proceso de la política (*knowledge of*) y, con ello, un mayor desarrollo de la disciplina. Y, por otra parte, puede dirigirse a asegurar la calidad y credibilidad de las evaluaciones con la finalidad de optimizar los procesos y resultados evaluativos y su impacto en la toma de decisiones (Bustelo, 2001). En efecto, la mejora de la práctica política no depende sólo del desarrollo de más evaluaciones sino, especialmente, de la calidad de las mismas (Leew y Cooksy, 2005).

Como ejercicio de análisis y revisión del proceso de la política, la metaevaluación constituye un tipo de análisis fundamental en una disciplina como la evaluación donde existe una tendencia hacia el conocimiento en el proceso de la política (*knowledge in*), hacia el conocimiento prescriptivo por encima del conocimiento descriptivo. Con frecuencia, el reconocimiento formal con el que cuentan los equipos de evaluación y del que carecen, en muchas ocasiones, los y las analistas políticos provoca que predomine el diseño y ejecución de evaluaciones sobre la reflexión y el análisis de los procesos evaluativos. Sin embargo, la necesidad de contar con una integración de ambos tipos de conocimiento, interdependientes y complementarios, hace fundamental el desarrollo de ejercicios de metaevaluación también de carácter descriptivo (Bustelo, 2001).

⁹⁰ Esta definición proviene de su *Evaluation Thesaurus* de 1991. No obstante, Michael Scriven ya introdujo el término de metaevaluación en su obra *Educational Products Report* de 1969. En estos momentos y centrado en el campo de la educación, ya definió la metaevaluación como cualquier evaluación de una evaluación, de un sistema de evaluaciones o de un instrumento de evaluación (Stufflebeam, 2001a: 185).

Este tipo de metaevaluación orientada hacia la reflexión y el análisis también se hace especialmente pertinente en un escenario metaevaluativo donde existe una tendencia a poner el énfasis en la calidad y la credibilidad tal y como se recoge en la comprensión de la misma por parte de los principales autores y autoras. Así, Schwandt y Halpern comprenden la metaevaluación como un ejercicio de comprobación de la calidad de las evaluaciones (1988 citado en Bustelo, 2001: 196). Scriven, por su parte, señala que la metaevaluación persigue controlar el sesgo del equipo evaluador (Shadish *et al.*, 1991: 81-82) al tiempo que Patton subraya que la metaevaluación debe responder a si la evaluación está bien hecha (1997: 193 citado en Hanssen *et al.*, 2008: 573). Stufflebeam añade que los procesos de metaevaluación ayudan a “asegurar la integridad y credibilidad de las evaluaciones y, por tanto, son importantes tanto para usuarios como para productores de las evaluaciones” (2001: 204). En la misma línea, Stake insiste también en que la finalidad de la metaevaluación es mejorar la confianza en los resultados y conclusiones de las evaluaciones (2006: 255).

La primacía de un tipo de metaevaluación más preocupado por el control de la calidad y de la credibilidad es resultado en gran medida de la propia naturaleza de la evaluación dirigida al análisis práctico de las políticas públicas. En efecto, el desarrollo de la evaluación ha estado definido por “su carácter aplicado y práctico en la medida que el objeto de estudio está determinado por los programas y las políticas de las instituciones públicas” (Ballart, 1996: 324). En este sentido, el interés por la construcción de conocimiento es más propio de tareas de investigación que de la evaluación (Bustelo, 2001).

Sin embargo, se precisa que todo el trabajo prescriptivo, bien a través de evaluaciones bien a través de metaevaluaciones de la calidad, vaya acompañado de análisis descriptivos que mejoren sus procedimientos analíticos y, por ende, sus recomendaciones de mejora (Bustelo, 2001: 196). En este sentido, la metaevaluación se conforma como una metodología de análisis de gran relevancia para el estudio de la evaluación y para su desarrollo como disciplina científica.

En concreto, la realización de metaevaluaciones puede resultar especialmente pertinente en aquellas áreas de conocimiento y en aquellos contextos donde no se cuente con una cultura evaluativa consolidada como es el caso de la perspectiva de género en evaluación. La desigualdad entre mujeres y hombres, como se indica en el primer capítulo, no se ha planteado como problema público en la agenda internacional de desarrollo hasta la década de los sesenta y, aunque sí se han desarrollado diversas metodologías de planificación sensibles al género, han sido escasas las propuestas en materia de evaluación. Por consiguiente, evaluar

la integración del enfoque de género en la evaluación de políticas de cooperación internacional puede contribuir a un mejor conocimiento de la integración de este enfoque en la evaluación así como al desarrollo de modelos evaluativos más sensibles al género. En este sentido y en línea con los objetivos de la presente tesis doctoral, se adopta la metaevaluación como metodología de investigación para el estudio de la política, la estructura y la praxis evaluativa de la cooperación oficial de España, Reino Unido y Suecia.

Ahora bien, no siempre que se habla de metaevaluación se hace en la misma dirección. En muchas ocasiones, en la literatura se equipara la metaevaluación con la síntesis de evaluaciones y el meta-análisis⁹¹. En esta investigación, en cambio, la metaevaluación se comprende de forma diferenciada de estos dos ejercicios analíticos.

Por una parte, la metaevaluación se define como un estudio de los procesos de evaluación que persigue describir, analizar y valorar estos procesos así como controlar su calidad y asegurar su credibilidad (Bustelo, 2001: 196). Por el contrario, la síntesis de evaluaciones o de resultados consiste en resumir, aunar e incluso potenciar resultados de varios estudios de evaluación en programas o políticas de similares características. Se equipara a lo que las organizaciones internacionales de desarrollo denominan “*desk study*” (Leeuw y Cooksy, 2005). El meta-análisis, por su parte, puede comprenderse como un procedimiento estadístico que permite la comparación entre resultados de diferentes estudios y la estimación del efecto general de los programas (Stufflebeam, 2001a: 187).

A grandes rasgos, mientras que la síntesis de evaluaciones y el meta-análisis centran su atención en los resultados de las evaluaciones, la metaevaluación se interesa por cómo se han llevado a cabo y la valoración que puede hacerse de los procesos evaluativos (Bustelo, 2001: 194-195).

Este carácter específico de la metaevaluación ha sido reconocido tanto desde la Academia como desde instituciones especializadas en materia de evaluación. Así, Weiss reconoce la confusión de la metaevaluación con otros ejercicios analíticos y subraya que ésta debe comprenderse como evaluación de las evaluaciones (1998: 236). Stufflebeam también especifica que la metaevaluación, frente a otro tipo de ejercicios, se centra en la determinación del mérito o valor de una evaluación dada (2001). Por su parte, el *Joint*

⁹¹ Algunos autores y autoras que han equiparado la metaevaluación con síntesis de evaluaciones o de resultados o bien con meta-análisis son Ballart (1992) y Vedung (1997). Bustelo, por su parte, realiza una comparación en mayor profundidad sobre las diferencias entre tres tipos de ejercicios de retroalimentación (2001: 193-195).

*Committee*⁹², en sus estándares o normas de calidad recoge la metaevaluación como un estándar de precisión que proporciona información sobre las fortalezas y debilidades de los procesos evaluativos a los diferentes agentes críticos (*stakeholders*).

Por otra parte, dentro de los ejercicios metaevaluativos existe un amplio abanico de posibles metaevaluaciones, tantas como evaluaciones. Si recuperamos la tipología de evaluación expuesta en el capítulo 2, la metaevaluación puede clasificarse según su propósito, como formativa o sumativa; según su ubicación temporal, como previa, simultánea, final o *ex post*; según su objeto, como de diseño, de procesos o de resultados; y según el agente evaluador, como interna, externa o mixta. No obstante, las mayores aportaciones a este respecto se han hecho en relación a las metaevaluaciones formativas y sumativas. Mientras que las metaevaluaciones formativas o proactivas ayudan a los evaluadores y evaluadoras a enfocar, diseñar y desarrollar evaluaciones; las evaluaciones sumativas o retroactivas facilitan a las audiencias la visualización de las fortalezas y debilidades así como el juicio del mérito o valor de una evaluación concluida (Stufflebeam, 2001: 183 y Stufflebeam y Schinkfield, 2007 citados en Hanssen *et al.*, 2008: 573).

A continuación, se presentan los criterios de metaevaluación que son utilizados con mayor frecuencia en la valoración de las evaluaciones de las políticas públicas en general y, de forma concreta, en las evaluaciones de políticas de cooperación internacional. Estos han conformado un marco de reflexión para la definición de las dimensiones de estudio de la presente investigación.

4.1.2. Criterios internacionales de metaevaluación

En el campo general de la evaluación de programas y políticas públicas se han llevado a cabo diferentes esfuerzos por identificar criterios para la metaevaluación por parte tanto de especialistas de la Academia⁹³ como de instituciones evaluadoras⁹⁴. Todos estos criterios

⁹² Tal y como señala Bustelo, aunque el *Joint Committee* comienza a reunirse a principios de los años ochenta del pasado siglo vinculada a la evaluación en el ámbito educativo, en la actualidad constituye una referencia en el campo de evaluación de programas y políticas públicas en general (2001). Sus estándares de calidad pueden consultarse en la siguiente página web: <http://www.wmich.edu/evalctr/jc/> (Consulta: 30 de enero 2011).

⁹³ Entre los principales autores que han desarrollado criterios de metaevaluación resaltan Schwandt y Halpern (1988) así como Scriven (1991) y su *Key Evaluation Checklist* (citados en Bustelo, 2001: 2002-2007). También cabe mencionar el trabajo de Stufflebeam (2000 y 2001) que se orientan a operacionalizar las normas de evaluación del *Joint Committee*. Estos autores han puesto el énfasis en aspectos como el diseño metodológico, la

metaevaluativos han puesto el énfasis en la medición y valoración de la calidad y de la credibilidad de evaluaciones concretas. Así se pone de manifiesto en los estándares o normas del *Joint Committee*, estándares de referencia internacional en materia de evaluación, que constituyen en sí mismos criterios de metaevaluación. Estos estándares y las dimensiones a las que hace referencia se centran, como se observa en la siguiente tabla, en la calidad de las evaluaciones atendiendo a criterios técnicos como su utilidad, su viabilidad, su corrección, su legitimidad y su precisión.

Tabla 4. 1. Estándares de la *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*

Estándar	Dimensiones
Estándar de utilidad Todo equipo evaluador ha de perseguir que la evaluación servirá a las necesidades de información de las población usuaria.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificación de <i>stakeholders</i>. ▪ Credibilidad del evaluador/a. ▪ Selección y alcance de la información. ▪ Identificación de valores. ▪ Claridad del informe. ▪ Oportunidad y difusión del informe. ▪ Impacto de la evaluación.
Estándar de factibilidad /viabilidad El equipo de evaluación ha de poner especial énfasis en que la evaluación sea realista, prudente y diplomática.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procedimientos prácticos. ▪ Viabilidad política. ▪ Coste-efectividad.
Estándar de corrección y legitimidad Se ha de asegurar que la evaluación se desarrolle dentro de los marcos de la legalidad y la ética, con la debida atención al bienestar de la población implicada en ella así como de aquellos afectados y afectadas por sus resultados.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientación de servicio. ▪ Acuerdos formales. ▪ Derechos de las personas. ▪ Interacciones humanas. ▪ Valoración completa y justa. ▪ Revelación de resultados. ▪ Conflicto de intereses. ▪ Responsabilidad fiscal.
Estándar de precisión El equipo evaluador ha de asegurar se desarrolle de forma técnicamente apropiada.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentación del programa. ▪ Análisis del contexto. ▪ Descripción de propósitos y procedimientos. ▪ Fuentes de información defendibles. ▪ Información válida. ▪ Información fiable. ▪ Información sistemática.

calidad de los resultados, la identificación de la población destinataria de la evaluación, los recursos y los costes, la temporalidad, entre otros.

⁹⁴ Aparte de los reconocidos estándares de evaluación del *Joint Committee*, también disponen de estándares propios la Sociedad Alemana de Evaluación, la Sociedad Francesa de Evaluación, la Asociación Americana de Evaluación, el Departamento de Evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores Danés, entre otros.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis de la información cuantitativa y cualitativa. ▪ Conclusiones justificadas. ▪ Informe imparcial. ▪ Metaevaluación.
--	---

Fuente: Página web de la *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, <http://www.wmich.edu/evalctr/jc/>

Igual tendencia se observa en el área específica de la cooperación internacional para el desarrollo. Si bien en el último lustro se ha puesto de manifiesto un mayor interés en los ejercicios de metaevaluación y se han producido importantes avances en esta materia con la consolidación de diferentes estándares de evaluación, la mirada se ha centrado en cuestiones relativas a la calidad y la credibilidad de las evaluaciones. De acuerdo con Leew y Cooksy, también en cooperación internacional, “la metaevaluación se define generalmente como una revisión sistemática de las evaluaciones para determinar la calidad de sus procesos y resultados” (2005: 95).

Así se refleja en las dos principales referencias internacionales en esta materia: en primer lugar, en los estándares de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo⁹⁵ (CAD) de la OCDE (CAD, 2010c y 2010d) y, en segundo, en los estándares del Sistema de Naciones Unidas⁹⁶ (UNEG, 2005a), que constituyen en sí mismos criterios de metaevaluación.

Por una parte, en el contexto de la “Agenda de París” y de las nuevas modalidades de ayuda, el CAD reconoce el papel crucial de la evaluación para la toma de decisiones y para la rendición de cuentas de países socios y donantes. Sus estándares de calidad de la evaluación, fruto del consenso internacional, reflejan este compromiso con la evaluación y tienen como finalidad mejorar la calidad de las evaluaciones y, de este modo, reforzar el impacto de la evaluación en los resultados de desarrollo. Igualmente, persiguen facilitar la comparación de evaluaciones entre países, apoyar el partenariado y la colaboración en evaluaciones conjuntas e incrementar el uso de los hallazgos evaluativos (CAD, 2010c). Su atención a las cuestiones

⁹⁵ El CAD adoptó en 1991 sus primeros principios de evaluación de la ayuda relativos a cuestiones de gestión e institucionalización de la evaluación. Estos han constituido la base de sus *Quality Standards for Development Evaluation* aprobados definitivamente en febrero de 2010 después de un período de testeo y revisión que se inició en 2006 (CAD, 2010b).

⁹⁶ En Naciones Unidas, el reglamento que rige la evaluación de sus actividades se promulgó el 19 de abril de 2000 en el boletín del Secretario General. En 2005, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) definió tanto las normas de evaluación y los estándares de evaluación para el Sistema de Naciones Unidas con la finalidad de profesionalizar la función de evaluación y orientar a las oficinas de evaluación de cara a una mayor armonización y simplificación de metodologías, normas, estándares y ciclos de evaluación (UNEG, 2005a y 2005b).

de género, sin embargo, se limita a la consideración de los diferentes roles de género y a la conformación de un equipo evaluador con un número equilibrado de mujeres y hombres.

Estos estándares, los *Quality Standards for Development Evaluation*, toman como punto de partida la imparcialidad, la independencia, la credibilidad y la utilidad, principios en materia de evaluación asumidos por el CAD en 1991. A partir de esta base, los estándares definen las características del tipo de evaluación que promueve el CAD, muy ligado a los principios de la Declaración de París⁹⁷, así como desarrollan los pilares fundamentales de toda evaluación de calidad atendiendo a los procesos y productos evaluativos (2010c y 2010d). Estos estándares o criterios de metaevaluación se desarrollan, tal y como se recoge en la siguiente tabla, en un conjunto de cuatro bloques: consideraciones generales; propósito, planificación y diseño; implementación y desarrollo del informe; y uso y aprendizaje.

Tabla 4. 2 Estándares de calidad de las evaluaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo

1. Consideraciones generales
<p>1.1 Evaluación de intervenciones de desarrollo: Todo ejercicio de evaluación ha de ser un proceso sistemático y objetivo de valoración de una intervención.</p> <p>1.2 Proceso evaluativo abierto y libre: Todo proceso evaluativo debe ser transparente e independiente de la gestión o la toma de decisiones para mejorar su credibilidad.</p> <p>1.3 Ética en evaluación: La evaluación debe desarrollarse con honestidad e integridad, respetando las diferencias culturales, religiosas y de costumbres de toda la población implicada. También se han de tener en cuenta los roles de género, la etnia, la discapacidad, la edad, la orientación sexual, la lengua y otras diferencias en el diseño y desarrollo de las evaluaciones.</p> <p>1.4 Enfoque de partenariado: El partenariado como proceso inclusivo de los diferentes <i>stakeholders</i> debe promoverse como enfoque de evaluación para incrementar la apropiación e impulsar una rendición de cuentas mutua.</p> <p>1.5 Coordinación y alineamiento: Se ha de impulsar una coordinación de la función de evaluación y una implicación y fortalecimiento de los sistemas de los países socios.</p> <p>1.6 Desarrollo de capacidades: Se sugiere la maximización del desarrollo de capacidades de los países socios durante el proceso evaluativo.</p> <p>1.7 Control de calidad: El control de calidad debe llevarse a cabo a lo largo de todo el proceso evaluativo.</p>
2. Propósito, planificación y diseño
<p>2.1 Razones y propósito de la evaluación: Deben establecerse de forma clara al inicio de la evaluación.</p> <p>2.2 Objetivos específicos: Se han de especificar los objetivos concretos de la evaluación.</p> <p>2.3 Objeto y ámbito de la evaluación: Se debe definir claramente el objeto de evaluación, su duración, los fondos destinados, el área geográfica, los grupos diana, el sistema de organización, la implementación y el contexto institucional, entre otros aspectos relativos a la intervención.</p> <p>2.4 Evaluabilidad: Es necesario determinar la viabilidad de llevar a cabo la evaluación.</p> <p>2.5 Implicación de los y las agentes críticos: Deben implicarse desde una etapa temprana de la evaluación.</p> <p>2.6 Consideración sistemática de la evaluación conjunta: Se ha de considerar de modo sistemático la opción de</p>

⁹⁷ Tal y como se recoge en el Capítulo 1, la “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda” (2005) ha marcado la agenda internacional de los últimos años. Sus cinco principios o criterios de gestión - la apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y la gestión por resultados - han tenido también un impacto sobre el tipo de evaluación que se promueve desde el CAD y los organismos internacionales.

<p>realizar evaluaciones conjuntas.</p> <p>2.7 Preguntas de evaluación: Los objetivos de la evaluación han de traducirse en las preguntas de evaluación oportunas.</p> <p>2.8 Selección de los criterios de evaluación: La selección de criterios dependerá de los objetivos y preguntas de evaluación.</p> <p>2.9 Selección del enfoque y la metodología: La finalidad, el ámbito y las preguntas de evaluación determinarán el enfoque y la metodología que deben traducirse en el diseño de la evaluación y en la selección de las técnicas de recolección de información. Los indicadores han de ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y oportunos.</p> <p>2.10 Recursos: Los recursos han de ser apropiados en términos de fondos, plantilla y habilidades.</p> <p>2.11 Estructuras de gobierno y gestión: La estructura de gobierno de la evaluación es responsable de salvaguardar la credibilidad, la inclusión y la transparencia. La estructura de gestión, por su parte, ha de organizar el proceso evaluativo y es responsable de su administración.</p> <p>2.12 Documento de definición de propósito y expectativas: La fase de planificación y diseño ha de culminar con la elaboración de los términos de referencia (TdR).</p>
<p>3. Implementación y desarrollo del informe</p> <p>3.1 Equipo de evaluación: Debe existir un proceso transparente y abierto de selección del equipo de evaluación. Igualmente, este equipo ha de contar con un amplio conocimiento sobre evaluación y el tema a evaluar. Se promueve también el equilibrio de género en el equipo y la inclusión de profesionales del país o de la región de la intervención.</p> <p>3.2 Independencia del equipo evaluador: Los posibles conflictos de intereses deben gestionarse de manera abierta y honesta. También ha de asegurarse la cooperación y el acceso a toda la información relevante.</p> <p>3.3 Consulta y protección de los agentes implicados: Todos los agentes implicados han de tener la posibilidad de contribuir a la evaluación. El anonimato o confidencialidad de las personas informantes, por otra parte, se debe proteger cuando sea necesario o requerido.</p> <p>3.4 Implementación de la evaluación en el tiempo y con el presupuesto asignado: Los cambios en las condiciones y circunstancias son comunicados y los cambios en el tiempo y el presupuesto son explicados, discutidos y acordados con las partes pertinentes.</p> <p>3.5 Informe de evaluación: Éste debe ser entendido con claridad por parte de las posibles audiencias.</p> <p>3.6 Claridad y calidad del resumen: El informe de evaluación ha de incluir un resumen ejecutivo que proporcione una visión general de los principales hallazgos, conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.</p> <p>3.7 Contexto de la intervención de desarrollo: El informe de evaluación ha de describir el contexto político, socio-económico, cultural e institucional así como la implicación de los y las agentes críticos.</p> <p>3.8 Lógica de intervención: Ésta debe quedar expresamente recogida en el informe de evaluación.</p> <p>3.9 Validez y fiabilidad de las fuentes de información: Ha de incluirse en el informe de evaluación una información completa sobre las fuentes utilizadas, sus bondades y sus limitaciones.</p> <p>3.10 Explicación de la metodología usada: El informe debe describir la metodología utilizada y su aplicación.</p> <p>3.11 Claridad del análisis: El informe ha de presentar de forma diferenciada y clara los hallazgos, las conclusiones, las recomendaciones y las lecciones aprendidas.</p> <p>3.12 Preguntas de evaluación contestadas: El informe ha de contestar a todas las preguntas de evaluación recogidas en los TdR. En el caso contrario, debe explicarse por qué no ha sido posible.</p> <p>3.13 Reconocimiento de los cambios y limitaciones de la evaluación: El informe debe explicar cualquier limitación relativa al proceso, a la metodología o a los datos.</p> <p>3.14 Reconocimiento de desacuerdos dentro del equipo evaluador: Las diferencias respecto a juicios y recomendaciones deben quedar explicitadas en el informe evaluativo.</p> <p>3.15 Incorporación de los comentarios de los y las agentes críticos: El informe de evaluación final ha de hacerse eco, integrando o visualizando el desacuerdo, de los comentarios de los y las agentes críticos a las versiones en borrador.</p>
<p>4. Uso y aprendizaje</p> <p>4.1 Pertinencia y uso de la evaluación: La evaluación es diseñada y desarrollada para responder a las necesidades informativas de la posible población usuaria. El informe debe ser claro, pertinente y orientado</p>

- a los objetivos para asegurar el aprendizaje y la rendición de cuentas. Igualmente, la evaluación debe entregarse a tiempo para potenciar un uso óptimo de sus resultados.
- 4.2 Respuesta sistemática y seguimiento de las recomendaciones: Se debe promover una implementación de las recomendaciones del informe.
- 4.3 Difusión: Los resultados de la evaluación han de presentarse en un formato accesible y deben ser difundidos, interna y externamente, para impulsar un mayor aprendizaje y asegurar la transparencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de CAD (2010d).

Por su parte, los estándares de evaluación de Naciones Unidas también tienen como finalidad mejorar la calidad de la evaluación que realizan. Al igual que el CAD, estos estándares hacen referencia a los requisitos que todo proceso e informe de evaluación han de cumplir. Sin embargo, en tanto que se trata de un conjunto de estándares internos, la ONU atiende también a otros elementos de carácter estructural, como el marco institucional y el sistema de gestión de las evaluaciones. En este sentido, no sólo valora la calidad de la evaluación en evaluaciones concretas sino que define un conjunto de estándares y requisitos para mejorar la función de evaluación en su conjunto. Como se señala en el documento *Estándares de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas*, el objetivo de estos estándares es “guiar el establecimiento de un marco institucional, la gestión de la función de evaluación y la realización y el uso de las evaluaciones” en el seno del Sistema de Naciones Unidas (UNEG, 2005a: 2) y así queda recogido en la siguiente tabla.

Tabla 4. 3. Estándares de evaluación en el Sistema de Naciones Unidas

1. Marco institucional y gestión de la función de evaluación
<p>Las organizaciones de Naciones Unidas deben:</p> <p>1.1 Contar con un marco institucional adecuado para la gestión efectiva de su función de evaluación.</p> <p>1.2 Elaborar una política de evaluación y actualizarla regularmente.</p> <p>1.3 Asegurar que los planes de evaluación sean presentados a sus órganos de gobierno y/o a los jefes y jefas de las organizaciones para su revisión y/o aprobación.</p> <p>1.4 Garantizar la existencia de mecanismos apropiados para el seguimiento de las evaluaciones; y formular una política explícita en materia de divulgación.</p> <p>1.5 Impulsar que el jefe o jefa de evaluación garantice que la función de evaluación se encuentre plenamente operativa y se cumpla con los más altos estándares profesionales.</p> <p>1.6 Promover que el jefe o jefa de evaluación asegure la elaboración de lineamientos de evaluación.</p> <p>1.7 Impulsar que el jefe o jefa de evaluación se cerciore de que la función de evaluación sea dinámica, adaptándose a los nuevos desarrollos y a las necesidades cambiantes tanto dentro como fuera de la organización.</p>
2. Competencias y ética
<p>2.1 Las personas involucradas en el diseño, la realización y la gestión de actividades de evaluación deben poseer competencias en materia de evaluación.</p>

Los evaluadores o evaluadoras deben:

- 2.2 Poseer capacitación relevante en materia de evaluación.
- 2.3 Contar con experiencia en materia de evaluación.
- 2.4 Tener conocimiento técnico específico de, y estar familiarizados con, la metodología o enfoque que se requerirá para la evaluación específica, así como ciertas destrezas gerenciales y personales.
- 2.5 Ser sensibles a las creencias, usos y costumbres y conducirse con integridad y honestidad en sus relaciones con todas las partes interesadas.
- 2.6 Cerciorarse de que sus relaciones con las personas se caractericen por el respeto.
- 2.7 Proteger el anonimato y la confidencialidad de informantes particulares.
- 2.8 Ser responsables de su desempeño y de sus productos.

3 Realización de evaluaciones

- 3.1 La evaluación debe ser diseñada de manera tal que garantice información oportuna, válida, confiable y relevante sobre la intervención que está siendo evaluada.
- 3.2 Los TdR deben precisar el propósito y describir el proceso y el producto de la evaluación.
- 3.3 El propósito y el contexto de la evaluación deben ser claramente descritos, proporcionando una justificación específica del por qué se emprenderá la evaluación en una fecha determinada
- 3.4 La intervención que será evaluada debe ser claramente descrita.
- 3.5 Los objetivos específicos de la evaluación deben ser realistas y alcanzables, a la luz de la información que puede ser recolectada en el contexto de la intervención. El alcance de la evaluación debe ser también claramente definido.
- 3.6 El diseño de la evaluación debe detallar claramente los criterios a partir de los cuales se evaluará la intervención.
- 3.7 Las metodologías de evaluación deben ser lo suficientemente rigurosas como para evaluar la intervención y garantizar una evaluación exhaustiva, justa y libre de sesgos.
- 3.8 Una evaluación debe medir, en lo posible, la relación entre coste y efectividad.
- 3.9 El diseño de la evaluación debe incluir, donde sea relevante, consideraciones sobre hasta qué punto el compromiso del sistema de la ONU con el enfoque basado en los derechos humanos ha sido incorporado en el diseño de la intervención que será evaluada.
- 3.10 La relación entre el evaluador/a y la institución o instituciones que comisionan la evaluación tiene que caracterizarse, desde el principio, por el respeto mutuo y la confianza.
- 3.11 Las partes interesadas deben ser consultadas en las etapas de planificación, diseño, realización y seguimiento de las evaluaciones.
- 3.12 Una revisión de pares o un grupo referencial integrado por expertos externos, puede ser especialmente valioso.
- 3.13 Las evaluaciones deben ser llevadas a cabo por equipos de evaluación altamente cualificados.
- 3.14 La composición de los equipos de evaluación debe ser equilibrada en términos de género, geográficamente diversa e incluir profesionales de los países o regiones concernidos.
- 3.15 Las evaluaciones deben llevarse a cabo de una manera profesional y ética.
- 3.16 El informe final de evaluación debe contar con una estructura lógica, contener hallazgos basados en evidencias, conclusiones, lecciones y recomendaciones y estar libre de información irrelevante para el análisis general. El informe debe ser presentado en un formato que permita que la información sea comprensible y accesible.
- 3.17 La evaluación requiere de una respuesta explícita por parte de las autoridades de gobierno y gerencias afectadas por sus recomendaciones.

4 Informes de evaluación

Los informes deben:

- 4.1 Ofrecer una información básica en la portada y las páginas iniciales.
- 4.2 Contener un resumen ejecutivo.
- 4.3 Describir de forma clara la intervención evaluada.

- 4.4 Exponer el rol y las contribuciones de las organizaciones de la ONU y de otras partes interesadas de la intervención.
- 4.5 Recoger el propósito y el contexto de la evaluación.
- 4.6 Ofrecer una explicación de los criterios de evaluación utilizados.
- 4.7 Proporcionar una explicación clara de los objetivos específicos y del alcance de la evaluación.
- 4.8 Indicar hasta qué punto fueron incorporadas consideraciones relevantes de género y de derechos humanos ahí donde fueran aplicables.
- 4.9 Describir la metodología de evaluación y las limitaciones inherentes a ella.
- 4.10 Proporcionar una descripción detallada de la participación de las partes interesadas.
- 4.11 Incluir un análisis de la medida en que el diseño de la evaluación incluyó salvaguardas éticas donde fuera apropiado.
- 4.12 Medir los insumos, productos, efectos e impactos y presentarlos en hallazgos es necesario.
- 4.13 Incluir una discusión apropiada de las contribuciones de las partes interesadas a los resultados.
- 4.14 Identificar, en la medida de lo posible, las razones de los logros y las dificultades de la intervención.
- 4.15 Sustentar las conclusiones en los hallazgos y aportar elementos de juicio que conduzcan a la identificación y/o solución de problemas o temas importantes.
- 4.16 Las recomendaciones deben estar firmemente basadas en evidencia y análisis y ser relevantes y realistas.
- 4.17 Elaborar, en las lecciones aprendidas, generalizaciones que trasciendan la intervención inmediata que está siendo evaluada poniendo énfasis en la relevancia más amplia que podrían tener.
- 4.18 Recoger anexos completos y relevantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de UNEG (2005a).

Al igual que los estándares del CAD, los de Naciones Unidas también presentan una atención limitada a las cuestiones de género que sólo se vinculan con la conformación del equipo evaluador y con la incorporación de consideraciones relevantes de género en el informe de evaluación.

Por otra parte, ni los estándares *Joint Committee*, en el marco de las políticas públicas en general, ni los estándares del CAD o Naciones Unidas, en el área de las políticas de cooperación, se dirigen directamente a analizar, comprender y valorar las evaluaciones con la finalidad de mejorar el conocimiento de los procesos evaluativos. Empero, aparte de para la valoración de la calidad, el análisis político de los procesos de evaluación resulta fundamental también para poner de manifiesto por qué se evalúan o no ciertas políticas; qué contenidos específicos se incorporan y cuáles se excluyen; qué factores influyen, positiva o negativamente, en el desarrollo de un proceso evaluativo; y si contribuyen a la mejora de las políticas y al control de las responsabilidades públicas, entre otras cuestiones. En este sentido, la metaevaluación se presenta como una metodología de gran fuerza para “entender los procesos políticos que dan lugar, intervienen en las evaluaciones y se generan en la recepción y utilización de las mismas” (Bustelo, 2001: 203).

En línea con esta doble finalidad, la metaevaluación de la integración de la perspectiva de género en la política y los procesos evaluativos en el sector de la cooperación internacional puede ayudar a repensar, a futuro, los estándares de calidad de las evaluaciones en clave de

género. En el marco de esta investigación en concreto, se considera además fundamental para una mejor comprensión de por qué se incorporan o no las cuestiones de género en las políticas y procedimientos de evaluación y de cómo se traducen en las evaluaciones concretas. Del mismo modo, constituye una metodología de gran potencial para hacer visibles los factores que influyen en que una perspectiva analítica, tan controvertida como la perspectiva de género, se implemente o se evapore en la práctica evaluativa. A continuación, se expone la praxis metaevaluativa existente en materia de cooperación y género, el tipo de metaevaluación realizada y las principales decisiones metodológicas tomadas en la presente investigación así como los criterios concretos de nuestra metaevaluación.

4.2. LA META EVALUACIÓN DE LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA POLÍTICA Y PRÁCTICA EVALUATIVA

4.2.1. El estudio de la política y la práctica evaluativa en cooperación internacional

La evaluación de programas y políticas de cooperación internacional para el desarrollo comenzó a desarrollarse con fuerza, tal y como se recoge en el capítulo 2, en la década de los ochenta y ha recibido un importante impulso en los últimos años ligado a la Agenda de París y a sus objetivos de incrementar la eficacia de la ayuda y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas. En efecto, “por el tamaño de sus inversiones, tanto los donantes como la sociedad necesitan estar informados sobre los efectos del trabajo de las organizaciones” (Leeuw y Cooksy, 2005: 95) y, hoy por hoy, la mayor parte de los actores de la cooperación internacional realizan ejercicios evaluativos en esta dirección.

Si se dirige la mirada a la literatura en materia de evaluación, se observa un conjunto importante de manuales y metodologías de evaluación, con un claro carácter prescriptivo, desarrollado por parte de organismos internacionales, de agencias bilaterales e institutos de investigación⁹⁸. Sin embargo, ha sido menor y más tardío el análisis descriptivo de la función y la práctica evaluativa.

Entre los estudios de carácter descriptivo, destacan el artículo de Liverani y Lundgren (2007), el estudio comparativo de Foresti *et al.* (2007) y el estudio del CAD sobre los recursos y sistemas de evaluación entre sus miembros (CAD, 2010b). El artículo de Liverani y Lundgren presenta los principales retos de los sistemas de evaluación de los miembros del CAD poniendo énfasis en las nuevas demandas evaluativas, el uso de los resultados, la posición de la evaluación dentro de cada agencia y las relaciones entre agentes críticos internos y externos. Por su parte, el estudio de Foresti *et al.* se centra en las políticas de evaluación, la independencia de la evaluación, los tipos y metodologías de evaluación, las características de la plantilla de las unidades de evaluación así como en la comunicación y uso de los resultados. El estudio del CAD, por último, dirige la mirada a cómo la función de evaluación es gestionada y dotada de recursos poniendo el foco en el papel central de las

⁹⁸ La literatura sobre evaluación de políticas de cooperación internacional se nutre de los desarrollos en el campo más general de la evaluación de políticas públicas. Algunos ejemplos son GSDRC (2007), Banco Mundial (2004), Comisión Europea (2001a), PNUD (1997), NORAD (1997b).

unidades de evaluación de cada agencia. Sus elementos de análisis son el papel de la evaluación, los recursos destinados a evaluación, la independencia, la coordinación, el uso de los resultados, el rol de los países socios y el apoyo a la transmisión de capacidades evaluativas a los países socios. Estos tres estudios ponen de manifiesto un interés en la reflexión sobre la función de evaluación y las fortalezas y debilidades de los sistemas de evaluación reconociendo su importancia clave para la mejora de los resultados de desarrollo. Suponen, así, una mirada a los elementos estructurales donde se sustentan los procesos evaluativos propiamente dichos.

En materia de género, el estudio sobre las políticas y prácticas evaluativas ha sido aún menor. Existe un escaso desarrollo tanto de análisis prescriptivo como descriptivo en esta materia. Si bien se han desarrollado algunos lineamientos sobre la incorporación de la perspectiva de género en evaluación, son escasas metodologías o manuales⁹⁹ propiamente dichos y no ha sido hasta principios de 2011 cuando el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas ha publicado su manual sobre evaluación desde un enfoque de derechos humanos y género (UNEG, 2010). En cuanto a los estudios de carácter descriptivo, destacan los informes de Woodford-Berger (2000) y Hunt y Brouwers (2003) sobre evaluación y género en los países miembros del CAD.

Por una parte, el informe de Woodford-Berger, *Gender Equality and Women's Empowerment. A DAC review of agency experiences 1993-1998* (2000), si bien atiende a la inclusión de la perspectiva de género a lo largo del todo el ciclo de la política, dedica uno de sus cinco capítulos a la evaluación. En este capítulo sobre evaluación y género, la autora se centra en la incorporación de las cuestiones de género en la política y práctica evaluativa así como en los términos de referencia. De igual modo, analiza si los mecanismos institucionales y procedimentales aseguran la inclusión de la perspectiva de género en evaluación, si se apoya a los países socios en materia de evaluación sensible al género y si se impulsa la participación local en la evaluación.

Por otra parte, el informe de Hunt y Brouwers, *Review of Gender and Evaluation* (2003), tiene como objeto central la evaluación. En concreto, constituye una revisión de

⁹⁹ Entre los trabajos desarrollados al respecto se encuentran Fort *et al.* (2005), Ruiz-Bravo y Barrig (2002), González y Murguialday (2004), Rodríguez *et al.* (1999) y FIDA (1995). Tanto los documentos de Fort *et al.* (2005) como de FIDA (1995) constituyen unas directrices básicas para incorporar la perspectiva de género en proyectos de desarrollo agrícola y rural del Banco Mundial y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola respectivamente. El resto de contribuciones, a pesar de constituir documentos fundamentales en materia de género y desarrollo, aún no están teniendo un reconocimiento generalizado en la evaluación de políticas de desarrollo.

carácter metaevaluativo de 42 evaluaciones temáticas, centradas en temas de género, y 43 evaluaciones generales, que incluyen alguna referencia a las cuestiones de género. Sus dimensiones de análisis son la metodología de evaluación utilizada para medir los cambios en materia de igualdad de género, *mainstreaming* de género y empoderamiento de las mujeres; los enfoques institucionales y las estrategias de cambio que han sido adoptados para hacer frente a los recurrentes obstáculos en materia de *mainstreaming*; y las mejoras de los resultados generales de desarrollo debido al “análisis de género” o al *mainstreaming* de género.

Aunque ambos informes conforman dos estudios con distintos objetos y propósitos, reflejan el reconocimiento, como efecto post-Beijing, de la necesidad de prestar más atención a la igualdad de género en los procesos evaluativos para mejorar el diseño y ejecución de los programas y políticas así como para rendir cuentas sobre la implementación de los compromisos asumidos en esta materia.

4.2.2. Elecciones metodológicas

En este contexto, la presente tesis doctoral se centra en el análisis desde una perspectiva de género de la política y práctica evaluativa de las cooperaciones de España, Reino Unido y Suecia. Su finalidad es conocer tanto los componentes estructurales como los procesos evaluativos propiamente dichos para contar con una visión global sobre la función de la evaluación. En este sentido, se analiza cómo se ha integrado la perspectiva y los contenidos de género en los documentos de política, en los procedimientos y metodologías de evaluación así como en las prácticas evaluativas en tanto que elemento clave para una evaluación más sensible al género y, con ello, con un mayor impacto en el desarrollo.

Para todo ello, se apuesta por adoptar la metaevaluación como metodología de investigación. En cuanto al tipo de metaevaluación desarrollada, ésta se caracteriza por tener un carácter descriptivo, puesto que busca generar conocimiento sobre evaluación, y prescriptivo, en tanto que persigue valorar la calidad de la praxis evaluativa. Asimismo, este ejercicio metaevaluativo puede clasificarse como formativo, ya que se quiere proporcionar información sobre las evaluaciones analizadas para mejorar la práctica existente, y externa, puesto que es llevada a cabo por una persona ajena a los procesos evaluativo

Por otra parte, si se atiende al contenido examinado, el presente ejercicio puede definirse como una metaevaluación de:

- De diseño, porque se estudia cómo se concibe la igualdad de género en la política y práctica de evaluación; en qué contexto surge el interés por integrar la cuestiones de género en éstas; cuál es la motivación para evaluar con enfoque de género; cuáles son los principales propósitos y funciones de la evaluación; y en qué tipos de evaluación se han incluido aspectos de género. Además se indaga en los diseños de evaluación adoptados, la “sensibilidad al género” de los criterios e indicadores usados así como de la metodología y técnicas utilizadas de recopilación y análisis de información.
- De procesos, ya que se analiza las dificultades encontradas a lo largo de todas las etapas de la evaluación, especialmente aquellas dificultades ligadas a la inclusión del de la perspectiva de género.
- De resultados, en tanto que se estudian todos los productos –informes de evaluación y otros medios de comunicación de resultados– y efectos –la utilización de las conclusiones para la mejora de los programas y políticas y los cambios organizativos en las agencias de desarrollo en relación a la igualdad de género– que han tenido las evaluaciones.

Puede afirmarse, por tanto, que la metaevaluación atiende a todo el ciclo de la evaluación desde la definición de sus propósitos, pasando por la delimitación de las necesidades informativas, los criterios y preguntas de evaluación y el diseño metodológico, hasta su ejecución, la elaboración de informes, la comunicación de resultados y la utilización de la evaluación. Y, todo ello tomando como referencia su contexto político e institucional.

Ahora bien, el desarrollo de esta metaevaluación está marcado también por un conjunto de decisiones metodológicas así como por diversas limitaciones que han ido emergiendo a lo largo de todo el proceso de investigación y que ya han sido expuestas en la introducción de la presente tesis doctoral. Las principales decisiones metodológicas hacen referencia al objeto de estudio, a las técnicas de investigación aplicadas y a la herramienta utilizada para facilitar el análisis de toda la información.

En relación al objeto de estudio, la metaevaluación analiza la incorporación de los contenidos y la perspectiva de género en las siguientes unidades centrales de evaluación responsables de la política de evaluación y del desarrollo de evaluaciones de carácter más estratégico:

- Para el caso británico, el Departamento de Evaluación del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés).
- Para el caso sueco, el Departamento de Evaluación (UTV, por sus siglas en sueco) de la Agencia Suecia de Desarrollo Internacional (ASDI), responsable del trabajo de evaluación generado desde la agencia, y la Agencia Sueca para la Evaluación del Desarrollo (SADEV), agencia externa a ASDI y dependiente directamente del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Para el caso español, la antigua Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) y posterior Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) así como la actual División de Evaluación¹⁰⁰ de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

De forma específica, se examina la inclusión de contenidos de género en sus políticas, procedimientos y metodologías de evaluación desde 2000 a 2010. En este sentido, se asume que un marco temporal de diez años permite, por una parte, abarcar con profundidad el objeto y, por otra, visualizar las principales transformaciones que se producido a lo largo de diferentes ciclos políticos, a escala nacional, y desde la Declaración de los Objetivos del Milenio en el año 2000, a escala internacional.

Además, se analiza también la inclusión de la perspectiva de género en las evaluaciones generadas por estas unidades de evaluación en el mismo período. Por una parte, los ejercicios de evaluación desarrollados desde otros departamentos –geográficos o sectoriales– y otros actores de la cooperación oficial, como las ONGD, no se encuentran disponibles para su consulta en todos los países con lo cual no es posible seleccionar una muestra de forma aleatoria¹⁰¹. Por otra, se considera que el análisis de las evaluaciones realizadas desde estas unidades conforman en sí mismas una rica muestra, en tanto que evaluaciones habitualmente de carácter más estratégico, que puede proporcionar una valiosa información sobre cómo se atienden a las cuestiones de género en evaluación.

¹⁰⁰ En el caso de la cooperación oficial española, estudiamos el trabajo en materia de evaluación desarrollado desde la DGPOLDE en tanto que es el Dirección General que tiene asignadas las funciones en materia de evaluación de la cooperación española. No se atiende a la evaluación que se desarrolla desde otros Ministerios, AECID, ONGDs, comunidades autónomas, entidades locales y fondos locales de cooperación. Si bien dentro de la cooperación descentralizada, algunas Comunidades Autónomas como la andaluza han establecido también estructuras para la evaluación de las acciones de desarrollo, éstas todavía son muy incipientes.

¹⁰¹ En el caso español, por ejemplo, las evaluaciones realizadas por el conjuntos de los actores de la cooperación oficial – DGPOLDE, otros Ministerios, AECID, comunidades autónomas, entidades locales, fondos locales, ONGD – no se encuentran centralizadas ni organizadas de tal modo que sea posible su consulta.

Ahora bien, la experiencia en evaluación y género es muy diferente en los tres países seleccionados. Mientras que Reino Unido y Suecia cuentan con importantes desarrollos en esta materia, la cooperación española aún no ha hecho un ejercicio sistemático de inclusión de la perspectiva de género. En este sentido, para poder profundizar en la evaluación sensible al género y visualizar los retos de la cooperación española, las evaluaciones objeto de estudio en la cooperación británica y sueca son todas aquellas relativas a género realizadas en el período 2000-2010. En el caso español, por el contrario, se analiza la inclusión de la perspectiva de género en las 18 evaluaciones desarrolladas desde la antigua OPE, la posterior SGPEPD y la actual División de Evaluación en el mismo período.

En cuanto a las técnicas de investigación, la presente tesis doctoral opta por la revisión y análisis documental así como por el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas para la recogida de información. En este sentido, se obtiene tanto con información de carácter secundario, derivada del análisis documental, como de carácter primario, procedente de las entrevistas.

Respecto a la recopilación y análisis documental, esta técnica facilita reconstruir las líneas políticas de cada caso de estudio en materia de cooperación internacional, género y evaluación así como profundizar en su funcionamiento específico en relación a la integración de la perspectiva de género en evaluación. Para ello, se examinan las diferentes políticas, metodologías y manuales de evaluación así como, cuando ésta ha sido generada, documentación interna relativa a sistemas y mecanismos para incorporar las cuestiones de género en evaluación. Junto con ello, se analizan los informes de evaluación generados por las diferentes unidades centrales de evaluación. El acceso a esta información se realiza, en la mayor parte de las ocasiones, a través de las páginas webs de cada una de las cooperaciones estudiadas. La documentación interna y aquella documentación no disponible en las páginas webs se solicita directamente a las unidades de evaluación¹⁰².

La entrevistas semi-estructurada, por su parte, permite un mayor conocimiento de las características de las unidades centrales de evaluación, sus requisitos en materia de género y los propios procesos evaluativos. Igualmente, facilita la captación de los discursos existentes sobre la relevancia de incluir las cuestiones de género en evaluación y las dificultades existentes para ello. En concreto, la entrevista semi-estructurada se considera una técnica clave en tanto que, en la mayoría de los casos, no existe una explicitación sobre las acciones

¹⁰² La documentación revisada en cada uno de los casos de estudio se recoge dentro del apartado de documentación consultada de forma inmediatamente posterior a la bibliografía y las páginas webs.

puestas en marcha para incluir la perspectiva de género en evaluación ni sobre cuál es la política a este respecto.

Por otra parte, las preguntas clave presentes en los guiones de todas las entrevistas se refieren, tomando como marco de referencia el período 2000-2010, a los cambios acaecidos en las unidades de evaluación; al abordaje de las cuestiones de género en el seno de estas unidades; a los mecanismos desarrollados para incluir la perspectiva de género en los procesos evaluativos; al uso de los resultados relativos a la igualdad de género; y al impacto del contexto nacional e internacional en cada caso, entre otros aspectos.

En conjunto, se han llevado a cabo un total de 20 entrevistas semi-estructuradas a personal directivo y técnico de las unidades centrales de evaluación, a personal directivo de las unidades de género de cada una de las cooperaciones y a consultoras expertas en género y evaluación. En los casos británico y sueco, se ha entrevistado al personal técnico responsable de los contenidos de género en tanto que existe este perfil en la plantilla. La conformación final de la muestra de personas entrevistadas responde, siguiendo la clasificación de Vallés, a criterios muestrales de naturaleza práctica (2002). Si bien se decide entrevistar a personal directivo y técnico de las unidades para captar el discurso institucional, las personas entrevistadas finalmente han sido aquéllas que, una vez contactadas por correo electrónico, se mostraron disponibles y dispuestas a informar. Igualmente, se han incluido entrevistas a consultoras expertas en género y evaluación ante el escaso desarrollo teórico en la materia y la posibilidad emergida durante el propio desarrollo del trabajo de campo¹⁰³.

Por último, para el tratamiento de toda esta información cualitativa, proveniente tanto de la revisión documental como de la transcripción de las entrevistas, se opta por la utilización del programa informático *NVivo*. Este programa facilita la categorización, la gestión y el análisis de toda la información generada durante el proceso de investigación.

¹⁰³ En el anexo II puede encontrarse un listado con las entrevistas realizadas para la presente investigación donde se incluye, junto el nombre de las personas entrevistadas, su cargo así como la fecha y lugar de realización.

4.2.3. Criterios para el análisis de la integración del enfoque de género en evaluación

En cuanto a los criterios o dimensiones de la metaevaluación, con el objetivo de valorar cómo se integra la perspectiva de género en la evaluación y obtener aprendizajes para la mejora de la praxis existente, se establecen dos grandes de criterios de análisis:

- Los contenidos de género en la definición y gestión de la evaluación: Nuestras dos preguntas de metaevaluación principales son si se incorporan las cuestiones de género en la definición de la evaluación y si existen procedimientos desarrollados para asegurar su inclusión en el proceso evaluativo. En esta línea, analizamos el contexto político de la evaluación; el marco político, procedimental y metodológico; y el tipo de evaluaciones que incorporan la perspectiva de género.
- La perspectiva de género en los procesos evaluativos: Nuestras preguntas clave en este criterio son cómo se incluyen los contenidos de género en las evaluaciones de género, en el caso británico y sueco, y en los procesos evaluativos en general, en el caso español. Para poder dar respuesta a las mismas se profundiza en la práctica evaluativa en sí. Los subcriterios de estudio son la función y finalidad de la evaluación, los criterios y preguntas de evaluación, los indicadores, la metodología y las técnicas de recolección de información y, en el caso español, el informe de evaluación. Además, todos los casos se analiza como subcriterio la difusión y utilización de los resultados sobre igualdad de género.

A continuación, procedemos a operacionalizar cada uno de estos grandes criterios en los subcriterios¹⁰⁴. El conjunto de criterios y subcriterios ha conformado la guía para el análisis documental y los guiones de las entrevistas semiestructuradas. De igual modo, han constituido la estructura base de nuestro trabajo a través del programa informático *NVivo*.

¹⁰⁴ La operacionalización de criterios en subcriterios, preguntas de evaluación y técnicas de recogida de información puede consultarse en la matriz de metaevaluación recogida en el anexo I.

4.2.3.1. Los contenidos de género en la definición y gestión de la evaluación

En el estudio de este criterio se analiza, en primer lugar, el contexto político en el que se desarrolla la práctica evaluativa así como la estructura y política de evaluación existente en cada una de las cooperaciones estudiadas. De forma posterior, se estudia la concepción de la desigualdad y la integración de las cuestiones de género en la política de evaluación y los procedimientos y metodologías de las unidades de evaluación. Igualmente, se reflexiona sobre el tipo de intervenciones cuyas evaluaciones incluyen contenidos de género.

El contexto político de la evaluación

Con la finalidad de contextualizar la evaluación, se analiza la evolución de la política oficial de cooperación internacional de cada uno de los tres países objeto de análisis en los últimos diez años. Se identifican cuáles han sido los objetivos centrales de su política así como sus áreas estratégicas de intervención, al hilo de los cambios en la agenda internacional de desarrollo. Y, de forma más específica, se hace especial hincapié en cómo se ha definido la igualdad de género y qué tipo de estrategias se han desarrollado al respecto.

De forma paralela, y de acuerdo con los últimos datos disponibles, se presentan los montos destinados a cooperación internacional para el desarrollo y el peso de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) destinada a promover la igualdad entre mujeres y hombres. En los casos donde se considere necesaria, por un cambio significativo en estos montos, se profundiza en la evolución de la AOD en la última década.

La estructura y la política de evaluación

Para una valoración de la función de la evaluación en los tres países de estudio, se estudian las unidades de evaluación existentes, su presupuesto, plantilla, producción evaluativa y ubicación en el organigrama. De igual modo, se analizan las políticas de evaluación

desarrolladas en el período 2000-2010 así como sus mandatos. En concreto, se examina la función otorgada a la evaluación, los distintos objetos y contenidos de evaluación así como los enfoques metodológicos apoyados desde estas unidades.

La concepción de la desigualdad de género

Se asume que la desigualdad de género, en tanto que problema social, es una cuestión con múltiples interpretaciones y que cada una de ésta implica un modo diferente de actuar en la práctica política. Por tanto, una concepción u otra de la desigualdad de género traerá consigo un modo u otro de integrar las cuestiones de género en los procesos de evaluación.

Como se indica en el capítulo 1, en cooperación internacional, se han desarrollado fundamentalmente, desde mediados del siglo XX, tres enfoques en relación a la igualdad de género: el enfoque del bienestar, el enfoque de mujeres en el desarrollo y el enfoque género en el desarrollo. No obstante, los tres pueden encontrarse actualmente en diferentes programas de desarrollo aunque existe una tendencia a etiquetar a todos ellos como programas que trabajan “género”.

En términos generales, se examinan las diferentes concepciones de la desigualdad de género manifiestas en las unidades y departamentos de evaluación y en las políticas, procedimientos y metodologías.

La integración de las cuestiones de género en la acotación y gestión de la evaluación

Se estudia si las políticas, procedimientos y metodologías de evaluación incluyen la desigualdad de género como un eje de análisis fundamental en los procesos evaluativos. Del mismo modo, se analiza si se introduce esta perspectiva sólo en los programas de género y las estrategias de *mainstreaming* de género o, de forma general, en todos los programas y políticas de cooperación internacional. En el caso de la planificación sensible al género, ésta se enfrenta a serios problemas para conseguir la transversalización de la perspectiva de género en todas las intervenciones de desarrollo y, con frecuencia, las cuestiones de género sólo se incluyen de forma sistemática en los programas dirigidos específicamente a promover la

igualdad de género. En este sentido, se indaga en si, en nuestros casos de estudio, sucede un proceso similar en la fase de evaluación.

Por otra parte, se estudian los recursos humanos asignados para ello y se valora su adecuación y suficiencia.

Por último, se examinan los factores contextuales que han influido en la introducción de las cuestiones de género en evaluación atendiendo a las políticas y normativas nacionales e internacionales relativas a género y evaluación que han tomado fuerza en el período analizado y en los países objeto de estudio.

4.2.3.2. La perspectiva de género en los procesos evaluativos

En el estudio de los procesos evaluativos, la reflexión se centra, en el caso británico y sueco, en qué contenidos de género se consideran en las evaluaciones de género y cómo se incorporan en la práctica evaluativa y, en el caso español, en si las cuestiones de género son abordadas a lo largo de todo el ejercicio evaluativo desde la definición del objeto de estudio en los términos de referencia a la elaboración del informe final. Aparte de los contenidos específicos de análisis, también se examina en ambos casos los procesos evaluativos llevados a cabo para impulsar evaluaciones sensibles al género.

En concreto, en el caso británico y sueco, se abren los siguientes interrogantes: ¿Cuál es la función y finalidad de las evaluaciones de género? ¿Qué dimensiones se analizan en las evaluaciones de género y con qué indicadores? ¿Qué tipos de cambio se valoran y a qué niveles de actuación se atiende? ¿Qué metodologías y técnicas se utilizan? ¿Cómo se difunden sus resultados y para qué sirven?

Por otra parte, en el caso español se plantean las siguientes preguntas: ¿Se incluye la perspectiva de género en las evaluaciones? ¿En qué momentos del proceso evaluativo se atiende a la desigualdad de género? En concreto, ¿qué contenidos específicos se incorporan y cuáles quedan excluidos? ¿Qué indicadores se utilizan? ¿Qué metodologías y técnicas se aplican para evaluar las cuestiones de género? ¿El informe de evaluación recoge conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas en clave de género? ¿Son difundidas y utilizadas las conclusiones y recomendaciones relativas a la igualdad de género?

Para responder a todas estas cuestiones, se examinan la función de las evaluaciones así como los criterios, preguntas evaluativas e indicadores. De igual modo, se profundiza en las

metodologías adoptada, en las técnicas de recogida de información y en los modos de difusión y gestión de los informes de evaluación. En el caso español, además, se revisa el análisis realizado de los hallazgos evaluativos en el informe final de evaluación. En todos los casos, se hace además una breve descripción de las características generales de la evaluación –objeto, tipo de evaluación, agente evaluador, duración, productos finales y presupuesto–. En el caso español se profundiza, además, en si ha existido equilibrio de género en los equipos de evaluación y si estos cuentan con formación y experiencia en materia de género.

La función y finalidad de las evaluaciones en relación a la igualdad de género

Con frecuencia, las cuestiones de género han sido incluidas por las agencias nacionales de cooperación internacional por decisión política si bien se han ido convirtiendo simplemente en una cuestión técnica tanto en el momento de la planificación como de la evaluación. En este caso, se analiza si las cuestiones de género se incorporan en la fase de evaluación sólo por ser un requerimiento técnico o si se asume también el componente político de la integración de la perspectiva de género en los procesos de evaluación. ¿Cuál es la finalidad de la evaluación? ¿Es una finalidad técnica o una finalidad política?

Además, se estudian las diferentes funciones que las evaluaciones objeto de estudio tienen en relación a la igualdad de género: ¿persiguen mejorar los programas dirigidos a incrementar la igualdad entre mujeres y hombres?, ¿quieren contribuir a la mejora organizativa en relación con la igualdad de género?, ¿se enfocan a mejorar la rendición de cuentas en materia de igualdad? Para ello, se analizan los términos de referencia y los informes finales de las evaluaciones objeto de estudio.

La delimitación de las cuestiones a evaluar: Los criterios y las preguntas de evaluación

La selección de los criterios de análisis y la definición de las preguntas evaluativas pone de manifiesto cuál es el eje central de estudio de toda evaluación. En relación al desarrollo de evaluaciones con enfoque de género, como varias autoras han señalado (González Gómez y Murguialday, 2004 y Woodford-Berger, 2000), resulta fundamental el establecimiento de criterios y preguntas de evaluación que recojan las desigualdades estructurales existentes

entre mujeres y hombres. Como se expone en el capítulo 3, una evaluación con perspectiva de género necesita de una reinterpretación de los criterios clásicos así como la definición de nuevos criterios evaluativos.

En concreto, en el caso británico y sueco, se analizan los criterios y preguntas evaluativas que son utilizados en las evaluaciones de género. De forma específica, y de acuerdo con el capítulo 3, se estudia a qué dimensiones de género, a qué tipos de cambio en relación al género y a qué niveles de actuación hacen referencia entendiendo estos como:

- Dimensiones de género: La división sexual del trabajo y los roles de género; el papel de mujeres y hombres en la toma de decisiones y en los puestos de liderazgo; el control del uso del cuerpo de las mujeres; las necesidades prácticas y estratégicas de género; los distintos usos del tiempo de mujeres y hombres; así como el desigual acceso a y control sobre recursos, beneficios y servicios por parte de mujeres y hombres.
- Tipos de cambio: Cambio en el conocimiento individual de mujeres y hombres; cambio en la condición objetiva de las mujeres; cambio en las normas informales; y cambio en las normas institucionales formales.
- Niveles de actuación: Nivel macro, relativo al contexto político económico, a las estructuras políticas y a las políticas públicas; nivel meso, vinculado a la capacidad institucional, los recursos humanos y financieros así como los sistemas de gestión; y el nivel micro, referido a la implementación de la acción de desarrollo y las experiencias personales e interpersonales generadas por la misma.

Tomando el estudio de la evaluación en Reino Unido y Suecia como insumo para el análisis del caso español, en esta cooperación se profundiza en la inclusión de la perspectiva de género en la definición de los criterios y preguntas de evaluación. De forma específica se analiza:

- El tipo y contenido de los criterios de evaluación establecidos, valorando si se incorpora la perspectiva de género en los criterios clásicos (eficacia, eficiencia, pertinencia, sostenibilidad e impacto), si el resto criterios analizados atiende a las desigualdades de género y si se establecen criterios específicos relativos a la desigualdad de género.
- La inclusión de contenidos de género en las preguntas de evaluación que derivan de los criterios y que estructuran el proceso evaluativo. Algunas preguntas de evaluación sensibles al género podrían ser: ¿Se ha contado con mujeres y hombres

en la definición del problema y en la propuesta de solución? ¿Qué mecanismos se han adoptado para fortalecer la participación de las mujeres en el programa teniendo en cuenta su tradicional localización en el ámbito doméstico y su posición subordinada? ¿Se han considerado los diferentes roles, reproductivo, productivo y comunitario, de mujeres y hombres? ¿La intervención responde a las necesidades prácticas de género, a los intereses estratégicos de género o a ambos? ¿Se han tenido en consideración los distintos usos del tiempo de mujeres y hombres? (PNUD, 2001; Cracknell, 2000; Dale, 1998; y Bamberger, 1997).

- En aquellos criterios y preguntas de evaluación que contengan referencias específicas a contenidos de género, se analizarán también las dimensiones de género, los tipos de cambio y los niveles de actuación que son analizados.

Indicadores de género

Como efecto de la primacía del EML y vinculado al interés por medir resultados e impactos, los indicadores predefinidos en evaluación constituyen un insumo clave para la evaluación en el área de la cooperación. En tanto que componente fundamental en el desarrollo de estas evaluaciones, en el presente trabajo de investigación se atiende a cómo se elaboran los indicadores, incluyendo o no aspectos de género, y qué tipos de indicadores de género son incluidos.

En el caso británico y sueco, se analizan el tipo de indicadores utilizados y cómo estos son contruidos. En el caso español se examina:

- El desarrollo de indicadores sensibles al género. Se analiza en el presente trabajo si se elaboran indicadores sensibles al género que miden la situación de mujeres y hombres y los cambios en su posición y condiciones de vida.
- El tipo de indicadores relativos a las cuestiones de género. Cuando se incluyen aspectos de género en los indicadores persiste un excesivo hincapié en las condiciones de vida de las mujeres y su familia frente a otras cuestiones como la jerarquía de género (González Gómez y Murguialday, 2004).

La metodología de evaluación y las técnicas de recopilación de información

En cooperación internacional para el desarrollo, la metodología de evaluación está fuertemente marcada por el predominio del Enfoque del Marco Lógico (EML) en la etapa de planificación. Este enfoque metodológico parte de que es posible aislar una parte de la realidad social; establecer un sistema de relaciones unívocas entre un conjunto de factores relacionados con una intervención y los resultados esperados de ésta; y, por tanto, prever razonadamente los resultados (Alonso, 2004). Supone, por tanto, un enfoque racional de los procesos de planificación que parte de una comprensión del cambio social como un proceso de evolución lineal.

En evaluación, la fuerza de este enfoque se plasma en la preocupación tradicional por la evaluación de los objetivos y en la importancia actual de la evaluación de los resultados y del impacto, muy influida por la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005) y su objetivo de impulsar la gestión por resultados.

Así, hoy por hoy, predomina una metodología de evaluación fuertemente preocupada por la medición de los resultados y, en menor medida, por la valoración de los procesos. Si bien ésta puede ser de gran utilidad en muchas ocasiones, la complejidad de los procesos sociales hace que no sólo sea necesario analizar las relaciones entre unos objetivos y unos resultados sino también poner especial énfasis en los diferentes procesos que acompañan el diseño y la implementación de los programas y proyectos.

En esta tesis doctoral, se analiza el tipo de metodología propuesta desde los manuales de evaluación de las diferentes cooperaciones. De forma paralela, en el caso británico y sueco, se estudia las opciones metodológicas utilizadas en las evaluaciones que atienden a la desigualdad de género y sus especificidades. En el caso español, se examina si las metodologías utilizadas se enfocan no sólo a medir resultados sino también los procesos sociales asociados a la promoción de la igualdad de género.

Por otra parte, el modo de recoger y analizar la información en la praxis evaluativa resulta fundamental puesto que define el tipo de información y la clase de resultados que se obtienen. No todas las técnicas de recogida de información son igual de apropiadas para medir todas las variables sociales. Así, las técnicas cuantitativas, que se apoyan en la medición objetiva y persiguen obtener resultados extrapolables a un grupo específico, son más adecuadas para responder a preguntas de qué, cuántos y con qué frecuencia. Por su parte, las técnicas cualitativas, que persiguen adentrarse en las codificaciones culturales y

simbólicas que constituyen el modo de ver y de vivir una realidad social, permite estudiar casos, hechos y temas con mayor profundidad.

En esta tesis doctoral se analiza la selección y el diseño de técnicas de recopilación utilizadas para evaluar las cuestiones de género. De forma específica, se reflexiona sobre si éstas han tenido en cuenta las recurrentes dificultades para obtener información directamente de las mujeres¹⁰⁵ y si se han adecuado a las diferencias de horario, espacio y tipo de comunicación de mujeres y hombres, entre otras variables.

Por otro lado, dadas las escasas estadísticas publicadas y los pocos documentos de las intervenciones que presentan información desagregada por sexo, se analiza cuál es la situación en los casos de España, Reino Unido y Suecia y qué han realizado para facilitar el análisis de los contenidos de género en sus procesos evaluativos.

Elaboración del informe de evaluación

El informe de evaluación presenta como cuerpo central los resultados, las conclusiones, las recomendaciones y las lecciones aprendidas de la evaluación, fruto de todo un proceso de recopilación y análisis sistemático de la información. De acuerdo con la lógica interna de las evaluaciones, el informe ha de estar íntimamente ligado con los criterios y preguntas de evaluación así como de los indicadores seleccionados. En relación con la perspectiva de género, se analiza en el caso español:

- La inclusión de los contenidos en los informes de evaluación. Se estudia el grado de incorporación de las cuestiones de género en el análisis realizado en los informes de evaluación y su correlación con los criterios, las preguntas de evaluación y los indicadores seleccionados.
- Tipo de aspectos de género recogidos en los informes de evaluación. Estrechamente relacionado con los criterios, las preguntas de evaluación y los indicadores, se valora cuáles son los aspectos de género que aparecen en los informes y cuáles han sido excluidas. En concreto, se atiende al tipo de

¹⁰⁵ Como señala Cracknell, con frecuencia el contacto con las mujeres es difícil y éstas no se expresan con libertad cuando hay hombres delante. Además, los hombres tienden a tomar la palabra en lugar de las mujeres considerando que ellos pueden hablar en su voz (2000).

conclusiones y recomendaciones elaboradas y la concepción que éstas reflejan de la desigualdad de género.

Difusión y uso de los resultados sobre igualdad de género

Como se ha señalado a lo largo de esta tesis doctoral, la evaluación se diferencia de otros ejercicios analíticos por su claro carácter aplicado, útil y práctico. Las tres principales funciones de la evaluación son el aprendizaje de las experiencias (*enlightenment*), la retroalimentación o mejora (*improvement*) y la rendición de cuentas (*accountability*) hacia los donantes, los países socios, la población beneficiaria, la opinión pública y todas aquellas personas implicadas en los programas de desarrollo. En relación con nuestro objeto de estudio, se analiza:

- En qué medida se han difundido los principales resultados y recomendaciones de las evaluaciones relativos a la promoción de la igualdad de género. En concreto, se revisan cuáles han sido los mecanismos de difusión utilizados, a quién se ha dirigido la comunicación de resultados y recomendaciones y qué personas han quedado excluidas
- En qué grado se han introducido cambios en los programas y en las instituciones en esta dirección. Específicamente, se valora si se han incluido cuestiones de género antes no consideradas; si se han dotado de nuevos recursos humanos, materiales o económicos; si se han modificado los métodos de gestión; y si se han desarrollado metodologías de planificación y evaluación sensibles al género
- Si se ha promovido
- la rendición de cuentas en relación a la igualdad de género. Se examina si la evaluación ha generado información con esta finalidad.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Tal y como se ha expuesto en páginas anteriores, la metaevaluación constituye una metodología de especial utilidad para comprender mejor la función y la práctica evaluativa así como para generar propuestas de mejora en materia de evaluación. La presente tesis tiene esta doble finalidad y así se manifiesta en sus dos objetivos principales: contribuir a un mayor conocimiento sobre el abordaje de las cuestiones de género en la evaluación de la ayuda; y aportar ideas fuerza sobre cómo desarrollar evaluaciones de género e incorporar la perspectiva de género en la evaluación en general.

En este sentido, la adopción de un enfoque metaevaluativo se presenta como una opción metodológica adecuada a los objetivos de la investigación. Los tres próximos capítulos –capítulos 5, 6 y 7–, resultado de la aplicación de esta metodología, recogen los resultados y conclusiones de nuestro análisis de la incorporación del enfoque de género en la política y praxis evaluativa de las cooperaciones oficiales de Reino Unido, Suecia y España, respectivamente.

De acuerdo con nuestro marco de análisis, en cada uno de los capítulos se comienza exponiendo en qué medida la perspectiva de género está integrada en la definición y planteamiento de la evaluación en términos generales. Posteriormente, y analizando las prácticas evaluativas concretas, se presenta cómo se ha incluido la perspectiva de género en los procesos evaluativos.

En el último capítulo, el capítulo 8, se presentan las principales conclusiones, a modo de aprendizajes obtenidos a través de este proceso de investigación; se extraen algunas recomendaciones sobre cómo mejorar la incorporación de la perspectiva de género en evaluación; y se exponen posibles futuras líneas de investigación.

CAPÍTULO 5. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA BRITÁNICA

INTRODUCCIÓN

Una vez expuesto el marco teórico y la metodología de la presente tesis doctoral en los capítulos anteriores, comenzamos el análisis de los estudios de caso centrándonos en la cooperación británica. En concreto, para obtener una visión de conjunto sobre el trabajo británico en materia de evaluación y género entre los años 2000 y 2010, examinamos cómo se ha integrado la perspectiva de género en su sistema de evaluación y cuáles han sido los rasgos centrales de las evaluaciones de género que ha desarrollado en este período.

En esta línea, el capítulo empieza con una exposición de la política de cooperación para el desarrollo de Reino Unido en los últimos diez años y, en concreto, de sus líneas de actuación en materia de igualdad de género. Asimismo, presenta una revisión de la política de evaluación de la ayuda oficial británica y un análisis de los principales cambios estructurales en este ámbito. Además, expone cómo ha ido variando la función de la evaluación, su objeto, su contenido y su metodología.

Revisado el marco político en materia de género y desarrollo así como las transformaciones de la evaluación en la última década, se indaga en cómo la desigualdad entre mujeres y hombres ha sido abordada en la política de evaluación del *Department for International Development* (DFID), principal organismo responsable de la ayuda oficial británica, y en los procedimientos de su Departamento de Evaluación (EvD, por sus siglas en inglés).

De forma inmediatamente posterior, se estudian las evaluaciones de género puestas en marcha desde el EvD en este mismo período. En su análisis se presentan las características generales de estas evaluaciones y se revisa cuál es su función y finalidad, cuáles son sus criterios y preguntas evaluativas, cuáles son sus indicadores, qué metodologías y técnicas utilizan, y cuál es su difusión y uso.

De este modo, se obtiene una visión de conjunto sobre el desarrollo del sistema de evaluación británico en materia de género y, de forma específica, se identifican de los rasgos característicos de sus evaluaciones de género que, a nuestro entender, proporcionan ideas

clave sobre cómo integrar la perspectiva de género en evaluación. Este mismo esquema será utilizado para analizar el caso sueco y se tomará como punto de partida para el caso español donde profundizaremos en cómo se abordan las cuestiones de género en toda la praxis evaluativa de la DGPOLDE.

5.1. LA POLÍTICA BRITÁNICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

5.1.1. Características de la política británica de cooperación para el desarrollo

La cooperación oficial británica nace en la década de los sesenta en un contexto marcado por los procesos de descolonización. En concreto, en 1960 desarrolla su primer *White Paper*¹⁰⁶ que sostiene que el progreso de las naciones más pobres pasa por el desarrollo económico. A la par, en 1961 y con una clara función técnica, se crea el primer organismo responsable de la ayuda, el *Department of Technical Co-operation*, y en 1964 se establece el *Ministry of Overseas Development*, que define las líneas de política. En 1970, ambos son sustituidos por la *Overseas Development Administration* (ODA), ala funcional de la *Foreign and Commonwealth Office*. La entrada del Partido Laborista en 1997 y la importancia asignada por este nuevo gobierno a la cooperación se traduce en “un aumento considerable del presupuesto del sector (30% en términos reales entre 2000 y 2004) y en la creación del *Department for International Development* (DFID)” en ese mismo año (Toledano *et al.*, 2008: 66-67).

En la actualidad, el DFID constituye un departamento gubernamental independiente dirigido por un ministro del gabinete. En concreto, tiene funciones de ministerio, en tanto que define la política de desarrollo y lidera las decisiones sobre esta materia a escala gubernamental, y de agencia de desarrollo, dado que es el responsable de la entrega y gestión de la ayuda. De acuerdo con la “*International Development Act*”¹⁰⁷ (2002), el DFID es el principal responsable de cumplir con el mandato legislativo de combatir la pobreza en línea con su fuerte compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Con esta finalidad, en 2008 Reino Unido destinó a ayuda al desarrollo el 0,43% de su producto interior bruto por debajo del 0,48% de media de los donantes del CAD. No obstante, constituyó el

¹⁰⁶ Los *White Papers* constituyen los documentos marco a través de los cuales se ha ido desarrollando la política de cooperación británica.

¹⁰⁷ La “*International Development Act*” (2002) constituye la base legal de la actual cooperación oficial británica y contribuyó a clarificar el papel específico del *Department for International Development*.

tercer donante en cifras absolutas con 11.500 millones de dólares americanos, sólo por detrás de Estados Unidos y Alemania¹⁰⁸.

Ahora bien, el compromiso británico con la erradicación de la pobreza ya se encuentra en el primer *White Paper* del DFID, “*Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*” (Secretary of State for International Development, 1997), que la reconoce como objetivo central de la cooperación británica de forma previa a la Declaración del Milenio. En esta dirección, subraya de forma específica en el papel de los partenariados y la coherencia de políticas como elementos centrales en el desarrollo internacional.

En esta misma línea, los tres *White Papers* elaborados desde el año 2000 asumen como ejes centrales de la cooperación británica los ODM cuyo objetivo principal es la reducción del hambre y la pobreza y cuyos objetivos específicos se ligan a mejoras en la salud, la educación, el medio ambiente y la gobernanza global, entre otras¹⁰⁹. Para ello, “*Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*” (Secretary of State for International Development, 2000) y “*Eliminating World Poverty. Making Governance Work for the Poor*” (DFID, 2006) hacen hincapié en la promoción de gobiernos eficaces y de un sistema de comercio internacional más justo, en la reforma del sistema internacional, en el combate de la corrupción, en el respeto a los derechos humanos y en la protección del medio ambiente. Igualmente, la mejora de la seguridad como eje de acción emerge en el *White Paper* de 2006, reflejo de un nuevo contexto internacional marcado por el terrorismo global y las nuevas guerras (DFID, 2006). Por su parte, “*Building the Evidence to Reduce Poverty. The UK’s Policy on Evaluation for International Development*”, ante la crisis financiera internacional, pone el énfasis en la reducción del impacto de la recesión mundial en la población pobre promoviendo la recuperación económica (DFID, 2009).

Del mismo modo, todos los *White Paper* desde 1997 recalcan la necesidad de impulsar la eficacia de la ayuda y asegurar su buen uso. En esta línea, se aprueba en 2006 la

¹⁰⁸ Estos datos provienen del “Statistical Annex of the 2010 Development Co-operation Report”, disponible en: http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html (Consulta: 30 de enero 2011).

¹⁰⁹ Los ODM quedan recogidos junto con otros objetivos más específicos y metas concretas en los *Public Service Agreements* (PSA) relativos a cooperación internacional. Estos documentos acotan un marco temporal definido, habitualmente de tres años, para alcanzar determinados objetivos de cara a medir el desempeño, valorar la eficacia y destacar las áreas de mejora. Todos los Ministerios tienen PSA y estos constituye un esfuerzo para entregar servicios públicos de calidad y aumentar la transparencia de la administración (Toledano *et al.*, 2008:71).

“*International Development (Reporting and Transparency) Act*” que establece que el DFID debe entregar informes anuales sobre la ayuda al Parlamento británico. La transparencia toma más relevancia y, como analizamos más adelante, se incrementa el interés en la evaluación. Revisemos ahora cuál es el papel de la igualdad de género en la política británica de cooperación al desarrollo.

5.1.2. La igualdad de género en la política de cooperación británica

En relación a la promoción de la igualdad de género y de acuerdo con los últimos datos, la cooperación británica se encuentra por debajo de la media del CAD si se analiza la ayuda que en 2008 se dirigió a este objetivo. En efecto, mientras que en los países miembros del CAD el 41% como media de su AOD distribuible sectorialmente se orientó a impulsar la igualdad, en Reino Unido sólo el 33% de la ayuda tuvo esta finalidad¹¹⁰ (CAD, 2010a: 24). Atendiendo a los datos disponibles para la última década¹¹¹, por otra parte, este porcentaje se sitúa en la media teniendo en 2002 el dato más bajo, un 22%, y en 2004 la cifra más alta, un 47%.

Aún así, Reino Unido se caracteriza por contar con una larga trayectoria en materia de igualdad entre mujeres y hombres y constituir uno de los donantes más implicados en su defensa a escala internacional. Por una parte, el compromiso británico con la igualdad se remonta a la década de los setenta cuando la entonces *Overseas Development Administration* (ODA) tuvo un papel activo en la I Conferencia Mundial sobre las Mujeres (1975). Reflejo de este compromiso, en 1985 la cooperación británica reconoció la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como elementos clave en la eliminación de la pobreza y la promoción de los derechos humanos. Por otra parte, si atendemos a su papel en el escenario internacional, la cooperación británica se ha caracterizado por su participación en diferentes espacios internacionales como la Conferencia de Beijing, sus sesiones quinquenales de revisión (Beijing +5, Beijing +10 y Beijing +15) y la “Red del CAD sobre Igualdad de

¹¹⁰ La media de los países del CAD excluye a Estados Unidos y Portugal cuyos datos no se recogen dado el reducido porcentaje de su ayuda distribuible sectorialmente destinado a promover la igualdad. Por otra parte, este porcentaje debe analizarse en relación con el ratio de cobertura. En el caso de dato de Reino Unido, este ratio es del 85%, es decir, que ese es el porcentaje de ayuda analizada en relación al marcador “igualdad de género”. La ratio de la media de los países del CAD es 92%.

¹¹¹ Los primeros datos sobre AOD y género del CAD por país miembro hacen referencia al año 2002 no pudiendo realizar un análisis de todo el período 2000-2010.

género” o GENDERNET¹¹². Al mismo tiempo, la apuesta británica por la igualdad ha quedado plasmada en diversas alianzas sobre esta materia con UNIFEM y otros organismos internacionales.

Si analizamos el desarrollo de sus políticas de género, observamos que el primer documento al respecto, la *Strategy for Implementation of the Policy on Women in Development*, aparece en 1988 y se orienta, desde un claro “enfoque MED”, a integrar a las mujeres en el desarrollo. Le sigue *One Year on from Beijing* (1996) que, como efecto de la Conferencia de Beijing, pone el énfasis en las relaciones de género y recoge, por primera vez, el “enfoque de doble vía” (“*twin-track approach*”) que apuesta por desarrollar al mismo tiempo medidas para el *mainstreaming* de género y para el empoderamiento de las mujeres (Watkins, 2004). Por su parte, en 1997 el primer *White Paper* del DFID reconoce la igualdad de género como parte integral y esencial del enfoque británico de desarrollo y la vincula estrechamente con la reducción de la pobreza. En el marco de Beijing y de acuerdo con *One Year on from Beijing* (1996), éste apuesta también por el “enfoque de doble vía” para lograr la doble finalidad de la igualdad de género y la erradicación de la pobreza (*Secretary of State for International Development*, 1997).

En relación con la política de género y desarrollo en el período 2000-2010, a grandes rasgos ésta ha estado marcada por los ODM, eje central de la cooperación británica en su conjunto. Así, al igual que en las políticas anteriores, la igualdad de género se ha considerado, fundamentalmente, como un prerrequisito para la erradicación de la pobreza. No obstante, en esta ocasión las medidas se han vinculado de forma específica con el tercer ODM, que persigue “promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”, y su meta asociada relativa a la eliminación de las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria. Los esfuerzos se han dirigido, en este marco, a mejorar los tres indicadores vinculados a esta meta: la relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior; la proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola; y la proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional. En este sentido, la agenda de los ODM ha desplazado totalmente a la Plataforma para la Acción de Beijing como marco de referencia para la igualdad de género.

¹¹² La GENDERNET es el único foro internacional donde las expertas y expertos de género de las agencias de cooperación al desarrollo se reúnen para definir enfoques comunes para apoyar la igualdad de género.

Así se pone de manifiesto en el *White Paper* del año 2000 que se centra en la discriminación de género como forma de exclusión social y dirige sus líneas de actuación en el avance hacia la paridad de género en educación primaria y secundaria (*Secretary of State for International Development*, 2000). En la misma línea, el *Target Strategy Paper. Poverty Elimination and the Empowerment of Women* defiende el empoderamiento de las mujeres como un requisito previo para la igualdad de género y, sobre todo, para la eliminación de la pobreza (DFID, 2000). Si bien recoge una visión multidimensional de la pobreza que incluye la falta de recursos materiales, así como la falta de poder y de elección, al igual que el *White Paper* del año 2000 sus diez objetivos se centran en el principio de no discriminación. En este sentido, aboga por un igual número de mujeres y hombres en los procesos de desarrollo. Sin embargo, ninguno de sus objetivos se orienta a generar cambios en las relaciones de poder que incidan en las causas estructurales de las desigualdades de género (DFID, 2000).

El *Gender Manual* (DFID, 2002), por el contrario, sí pone de manifiesto la necesidad de atender a los orígenes de la desigualdad para garantizar el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género. Sin embargo, éste no tiene carácter prescriptivo y sólo se orienta a proporcionar herramientas y mejorar las competencias de la plantilla del DFID.

Cuatro años más tarde, el *White Paper* de 2006 vuelve a vincular la igualdad de género con la lucha contra la pobreza. En concreto, asume que la desigualdad de género frena al crecimiento económico y al desarrollo sostenible y, por tanto, es necesario priorizar medidas que la reduzcan. Al hilo de este *White Paper*, el “*Gender Equality Action Plan 2007-2009. Making Faster Progress to Gender Equality*” (DFID, 2007) asume que el logro de la igualdad es esencial para alcanzar el resto de los ODM resaltando la importancia de la productividad de las mujeres y su voz en la toma de decisiones para el desarrollo económico y social. No obstante, el foco de atención no se centra en la igualdad en sí sino que, por primera vez, se dirige a los cambios institucionales necesarios en el DFID para mejorar los resultados de género. En este sentido, se subraya que el avance hacia el *mainstreaming* de género pasa por promover cuatro áreas principales de acción¹¹³ recogidas en el siguiente cuadro.

¹¹³ Estas áreas de acción se ven reforzadas por la legislación nacional en materia de igualdad en Reino Unido. Tal y como se expone en el “*Gender Equality Action Plan 2007-2009*”, en el marco de Gender Equality Duty de la Equality Act de 2006 los organismos públicos de Reino Unido están obligados a promover a la igualdad de género en sus políticas y programas así como la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el trabajo (DFID, 2007).

Cuadro 5. 1. Áreas de acción para el mainstreaming de género del “*Gender Equality Action Plan 2007-2009*” (DFID, 2007)

- Los resultados: Estrechamente ligado con la evaluación, se subraya la necesidad de contar con evidencia de calidad e información disponible sobre género para la toma de decisiones; de desarrollar sistemas más adecuados para medir la práctica en materia de igualdad; y de promover la rendición de cuentas en materia de género.
- Los recursos: Se subraya la necesidad de un liderazgo fuerte en materia de igualdad; de incentivos para que la plantilla trabaje género; y de una visión más clara sobre la igualdad de género apoyada en una política y práctica consistente. Igualmente, se insiste en la importancia de un mayor impacto de las acciones en materia de igualdad y empoderamiento.
- El partenariado: Se centra la atención en la promoción de partenariados con gobiernos nacionales; en el impulso de un mayor consenso y acción internacional en pro de la igualdad; en la mejora de la práctica en agencias multilaterales; y en el apoyo a la sociedad civil en su lucha por la igualdad.
- Las acciones futuras: Se dirige la mirada al aumento de las competencias de toda la plantilla del DFID en materia de género así como al incremento de recursos externos de calidad y de las capacidades nacionales e internacionales relativas al empoderamiento de las mujeres y a la igualdad de género.

Por su parte, el *White Paper* de 2009, de acuerdo con el Programa de Acción de Accra (2008), reconoce la igualdad de género como piedra angular para asegurar el impacto duradero de la ayuda en la vida y las posibilidades de la población empobrecida –mujeres, hombres, niñas y niños–. No obstante, vincula también la igualdad de género con la erradicación de la pobreza y, específicamente, con el tercer ODM. El foco vuelve a ponerse en las mujeres en tanto que sujetos vulnerables y no en las relaciones de género en sí. Asimismo, la integración de la igualdad de género en la política y práctica de desarrollo se asocia directamente con la mejora de la eficiencia (DFID, 2009).

En el mismo año, la guía “*How to Note on Gender and Social Exclusion Analysis*” (DFID, 2009c), que orienta el “análisis de género” y de la exclusión social en el diseño intervenciones del DFID, vincula la desigualdad de género con la mayor presencia de mujeres entre la población más empobrecida y los grupos más excluidos. Como herramienta clave

para el diagnóstico, insiste en el análisis de la presencia de mujeres entre los grupos excluidos y en la revisión de los procesos que refuerzan la discriminación por razón de sexo. De igual modo, pone énfasis en el examen de los impactos de la desigualdad de género en la reducción de la pobreza y el logro de los ODM. De nuevo, la atención se dirige a la vulnerabilidad de las mujeres en tanto que población discriminada y excluida.

En esta misma línea parece que se mantendrá el gobierno conservador constituido en mayo de 2010. El primer discurso¹¹⁴ en el extranjero del nuevo Secretario de Estado para el Desarrollo Internacional, Andrew Mitchell, ha puesto de manifiesto la importancia asignada las mujeres como motores de desarrollo. En concreto, subrayó la necesidad de seguir trabajando las líneas ya definidas por los ODM –educación, representación parlamentaria y salud materna– y no atendió a las relaciones de poder entre los géneros que perpetúan la desigualdad entre mujeres y hombres.

Grosso modo, se puede afirmar que en la última década ha existido una tendencia a considerar que la igualdad de género es deseable, aparte de por ser un derecho, fundamentalmente por constituir una variable clave para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Las mujeres han sido consideradas como personas empobrecidas, discriminadas y excluidas, y esta situación se ha percibido como un fuerte limitante para el desarrollo. En este sentido, las políticas británicas de cooperación han optado por adoptar una “estrategia de la eficiencia”, centrada en incluir a las mujeres en tanto que agentes económicos clave, y todo parece indicar que ésta será la estrategia que mantendrá el gobierno conservador constituido en mayo de 2010.

Conozcamos a continuación cuáles han sido los avances y retos en el área específica de la evaluación para, a posteriori, adentrarnos en cómo se aborda la igualdad de género en la política, los procedimientos y la praxis evaluativa.

¹¹⁴ Puede tenerse acceso a dicho discurso en: <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/Speeches-and-articles/2010/Placing-women-at-the-heart-of-development/> (Consulta: 30 de enero 2011).

5.2. AVANCES Y RETOS EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA OFICIAL BRITÁNICA

La evaluación de la ayuda entra en la agenda británica en los ochenta ante la necesidad de mejorar la asignación de la AOD durante la era Thatcher. Desde finales de esta década, la cooperación británica ha contado con un departamento especializado en evaluación y ha constituido una referencia nacional e internacional en este campo (Cracknell, 2000). En la última década, además ésta ha experimentado importantes avances. En concreto, la creación del DFID en 1997, su orientación hacia la erradicación de la pobreza y, especialmente, su liderazgo en la implementación de la Declaración de París han dado un nuevo impulso a la institucionalización y la mejora de la práctica evaluativa.

En la actualidad, la cooperación británica se encuentra entre los donantes que realizan mayores desembolsos y cuentan con una larga trayectoria en esta materia. En 2009, Reino Unido destinó 9 millones de dólares al Departamento de Evaluación, el 0,094% de su AOD, sólo por detrás en términos absolutos de Japón si se analizan todos los países del CAD. Igualmente, contaba con una plantilla de 21 personas y producía una media de 23 evaluaciones por año (CAD, 2010b: 111).

Ahora bien, los principales cambios de la última década comienzan a producirse a partir de 2004 cuando se observa un incremento del presupuesto destinado a evaluación, un mayor reconocimiento institucional y una apuesta por la independencia y calidad de las evaluaciones.

En concreto, en este año se produce un impulso de la evaluación que es asumido por el recién incorporado jefe del Departamento de Evaluación. Reflejo de este interés es la publicación en 2005 de la guía de evaluación del DFID, *Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff*, cuyo objetivo es fortalecer los conocimientos y prácticas evaluativas generadas desde el DFID (DFID, 2005). Por otra parte, la aprobación de la “*International Development Act (Reporting and Transparency)*” en 2006, que requiere al ministro de Desarrollo Internacional un informe anual sobre el gasto total de la AOD y su eficacia en pro de los ODM, pone de manifiesto el interés de la cooperación británica en evaluar la ayuda.

Asimismo, la institucionalización de la evaluación y la importancia otorgada a su independencia y calidad quedan expresas con la creación del Comité Asesor Independiente para el Impacto del Desarrollo (IACDI, por sus siglas en inglés) en 2007. Su finalidad es

ayudar al DFID a evaluar el impacto de la AOD así como asesorarle sobre la estrategia general, el enfoque y las prioridades a adoptar en materia de evaluación.

Este énfasis en la evaluación se plasma también en la publicación de la primera política formal de evaluación del DFID en 2009. Esta política, elaborada por IACDI, confirma el compromiso británico con la evaluación como un elemento central de su sistema de gestión del cambio y rendición de cuentas. Igualmente, trae consigo la reestructuración y la asignación de recursos adicionales al Departamento de Evaluación (DFID, 2009a).

Con el nuevo gobierno británico constituido en mayo de 2010, el reconocimiento de la función de la evaluación se reafirma. No obstante, la voluntad expresa de la coalición de gobierno implica algunas modificaciones de envergadura en esta materia. A continuación, se presentan los avances experimentados en relación con la función, objeto, contenido y enfoque metodológico de la evaluación, así como los cambios anunciados por el nuevo gobierno.

En cuanto a su función, a lo largo de la última década, la evaluación ha ganado entidad propia y se ha diferenciado de otros ejercicios como el seguimiento y la auditoría. Así se pone de manifiesto en la identificación de la rendición de cuentas y el aprendizaje como sus dos principales funciones. Empero, esta visión sobre la evaluación y sus funciones ha experimentado cambios sustanciales y de carácter opuesto en los últimos dos años. Mientras que en 2009 la política de evaluación pone especial énfasis en aprender de la práctica en cooperación; en 2010 las líneas políticas del nuevo gobierno británico se interesan en mayor grado por la rendición de cuentas de carácter fiscal acercando la evaluación a la auditoría.

De acuerdo con la política de evaluación, ésta se concibe como un esfuerzo compartido, de países socios y donantes, para impulsar el desarrollo y alcanzar los resultados programados. En concreto, la evaluación se enmarca dentro de una estrategia más amplia de conocimiento y retroalimentación que persigue, a través del aprendizaje, mejorar la calidad de la ayuda (DFID, 2009a). La visión del nuevo gobierno británico, empero, ha frenado este impulso de la función de aprendizaje y ha puesto mayor énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas. En este nuevo contexto, la evaluación ha de servir para informar a la opinión pública sobre las cantidades destinadas a AOD y para mejorar su impacto. Si bien los procesos acaban de iniciarse, ya se pone de manifiesto un interés central en el control del gasto público¹¹⁵.

¹¹⁵ A este respecto, puede revisarse el discurso pronunciado por el Secretario Estado de Desarrollo Internacional, Andrew Mitchell, el 3 de junio de 2010 en <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/Speeches-and->

En cuanto a su objeto, de la mano del cambio en el tipo de operaciones se ha producido una transformación en las evaluaciones realizadas. Así, desde hace diez años la evaluación ha dejado de tener como objeto proyectos y programas para tener otras intervenciones de carácter más estratégico. Este cambio, sin embargo, ha sido lento y se ha producido especialmente a partir de 2005. En la actualidad, las evaluaciones abarcan los nuevos instrumentos de ayuda y los programas país al tiempo que se desarrollan evaluaciones temáticas y sectoriales.

Por otra parte, la labor evaluativa del Departamento de Evaluación se centra en el desarrollo de dos tipos de evaluaciones: las evaluaciones centralizadas y las evaluaciones descentralizadas. Las primeras son realizadas de forma exclusiva por este departamento y se centran en políticas y programas propios del DFID. Las segundas, por su parte, se desarrollan con otro donante y pueden clasificarse como evaluaciones conjuntas. En los últimos años, de acuerdo con los compromisos asumidos en la Declaración de París, las evaluaciones conjuntas han ido tomando cada vez peso. De acuerdo con la política de evaluación, Reino Unido ha de armonizar su labor evaluativa con otros donantes siempre que sea posible y sólo realizará evaluaciones específicas para el DFID cuando otras alternativas hayan sido ya exploradas con los socios (DFID, 2009a).

Se asume que las evaluaciones conjuntas contribuyen a la armonización de los enfoques evaluativos y a la construcción de una mayor capacidad de evaluación y unos mejores sistemas de evaluación. Igualmente, la descentralización de las operaciones de evaluación pone de manifiesto el nuevo papel que se les otorga a los diferentes agentes críticos (DFID, 2005). La apuesta por evaluaciones de carácter conjunto parece mantenerse con la nueva coalición de gobierno como un modo también de asegurar la independencia del gobierno.

El contenido central las evaluaciones, por otra parte, toma como punto de referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, eje de su política de cooperación. En concreto, la evaluación se dirige a analizar si las estrategias adoptadas por el DFID contribuyen al alcance de cada uno de los ODM. Para ello, la cooperación británica ha tomado como referencia los cinco criterios clásicos del CAD a los que ha añadido, como efecto de la Agenda de París, otros como la coherencia de políticas y la coordinación entre actores.

En la actualidad, su mayor interés se encuentra en la medición del impacto y de la sostenibilidad. Además, el abanico de la evaluación abarca temas tan diversos como la reducción y prevención de conflictos, un comercio internacional justo, los acuerdos sobre medio ambiente, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, los derechos humanos, la democracia, la nueva arquitectura internacional, entre otros aspectos. En general, se asume la complejidad de las actividades de desarrollo y esto supone valorar una gran variedad de sectores y temas así como atender a un mayor número de actores (DFID, 2005).

En cuanto a su enfoque metodológico, en la práctica evaluativa convive el enfoque instrumental con el enfoque interpretativo y participativo. Del mismo modo, existe un reconocimiento de la bondad de los distintos métodos, cuantitativos y cualitativos, y estos se utilizan con frecuencia de forma combinada. En este sentido, se aplican conjuntamente técnicas como el análisis documental, la medición directa, la encuesta, la entrevista estructurada o el grupo de discusión, entre otras (DFID, 2009a y 2005).

No obstante, en los últimos años y como efecto de la Declaración de París, la evaluación de impacto, de carácter instrumental, está ganando cada vez más peso y se impulsa la adopción de modelos experimentales de evaluación. Además, en esta misma línea, el DFID apoya estudios internacionales así como contribuye a organizaciones y redes internacionales que trabajan en esta dirección¹¹⁶.

En efecto, la política de evaluación subraya que las evaluaciones han de ir más allá de los objetivos inmediatos de las intervenciones y preguntar cuáles son los impactos de la ayuda y por qué se producen. No obstante, también hace un llamamiento hacia el equilibrio entre la evaluación de procesos y la evaluación de impacto (DFID, 2009a). Las nuevas líneas gubernamentales, por el contrario, parecen apoyar en mayor medida la medición del impacto como eje central de los ejercicios evaluativos.

En términos generales, se observa un reconocimiento e institucionalización de la función de la evaluación en la última década. La evaluación ha tomado entidad propia y existe una voluntad de armonizar los esfuerzos evaluativos con otros donantes. Sin embargo, los cambios impulsados en los últimos años no están aún consolidados. Es necesario seguir trabajando para fortalecer el liderazgo de los países socios en las evaluaciones así como para

¹¹⁶ En la actualidad, el DFID participa en la Red de Redes de Evaluación de Impacto (NONIE, por sus siglas en inglés) y en la Iniciativa Internacional sobre Evaluación de Impacto (3ie, por sus siglas en inglés) al tiempo que financia el Fondo Programático España-Banco Mundial para la Evaluación de Impacto y forma parte de un trabajo conjunto con la Comisión Europea y los Países Bajos.

mejorar sus capacidades técnicas y operativas en esta materia. Igualmente, queda camino por recorrer en relación a la calidad de las evaluaciones y su utilización para la toma de decisiones.

¿Qué sucederá en los próximos años? En el caso británico, el nuevo gobierno conservador ha impulsado modificaciones en el último plan de evaluación y está cambiando la estructura del Departamento de Evaluación. Del mismo modo, parece estar cercana la creación de un organismo externo –un *independent aid watchdog*– que asegure la independencia de las evaluaciones. Sin embargo, aún no se conocen otros cambios de mayor envergadura que se producirán ligados a su interés en la rendición fiscal de cuentas y a su mirada hacia las evaluaciones de impacto.

Analicemos en las siguientes páginas cuáles han sido los avances y retos en relación a la integración de la perspectiva de género en la política de evaluación y en el EvD. Asimismo, revisemos qué ha caracterizado a las evaluaciones de género que se han desarrollado en la última década.

5.3. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA Y EN EL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN

En la última década, la promoción de la igualdad de género por parte de la cooperación británica se ha vinculado estrechamente con la erradicación de la pobreza y los ODM. En este marco, y reconocida la complejidad de los procesos de desarrollo, la igualdad de género se ha incorporado como un contenido de evaluación junto con otros como el medio ambiente o los derechos humanos. Paralelamente, ante la necesidad de impulsar la igualdad de manera más eficaz, el “*Gender Equality Action Plan 2007-2009. Making faster progress to gender equality*” (DFID, 2007) ha puesto en marcha medidas específicas para incrementar la rendición de cuentas del DFID en materia de género así como para mejorar la capacidades de los países socios en materia de evaluación y género. Adentrémonos, de forma concreta, en cómo se presenta la igualdad de género en la política de evaluación del DFID y cuál ha sido el trabajo que el Departamento de Evaluación (EvD) ha desarrollado en esta dirección en los últimos diez años.

Si analizamos la política de evaluación del DFID, “*Building the Evidence to Reduce Poverty. The UK’s Policy on Evaluation for International Development*” (2009a), observamos que la igualdad de género se vincula con el criterio de cobertura, uno de sus ocho criterios de evaluación. En línea con la política británica de cooperación en materia de género, la variable género se incluye en el análisis de los grupos incluidos y excluidos en las intervenciones así como en el estudio de los impactos diferenciados de las acciones sobre grupos específicos.

Desde esta misma perspectiva y en el marco del “*Gender Equality Action Plan 2007-2009*” (DFID, 2007), la política de evaluación sostiene que la igualdad de género debe considerarse de forma transversal en todos los trabajos de evaluación. Más específicamente, asume que la integración de la perspectiva de género constituye un estándar de calidad de las evaluaciones en tanto que contribuye a su mejora.

Por su parte, el EvD reconoce la igualdad de género como un aspecto clave para reducir la pobreza y alcanzar los ODM así como un objetivo y un derecho en sí mismo. Además, considera central evaluar en clave de género para obtener evidencias que mejoren la práctica de la ayuda. Para ello, lejos de equiparar género con mujeres, ponen el foco en los efectos diferenciados de las intervenciones sobre mujeres y hombres así como en el desigual acceso de ambos géneros a los recursos y la información.

Ahora bien, esta apuesta por incluir las cuestiones de género en la evaluación no ha tenido la misma fuerza a lo largo de los últimos diez años. Por el contrario, ha sido a partir de 2005 cuando se han producido las principales iniciativas en esta materia de la mano de un fuerte compromiso de la dirección del EvD con la igualdad de género. En este año, la *Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff* (DFID, 2005) subraya la necesidad de impulsar el *mainstreaming* de género en los procesos de evaluación. Aparte de recoger el género como contenido de posibles evaluaciones temáticas y de reconocer la pertinencia de valorar el impacto de género, la guía recoge que el equipo evaluador debe contar con formación y capacidades analíticas en materia de género y que se debe asegurar el equilibrio de género en su seno para el desarrollo del trabajo de campo de forma separada con mujeres y hombres. Asimismo, resalta la importancia de incluir el género en los términos de referencia y en los hallazgos, conclusiones y recomendaciones. En esta línea, recoge las siguientes preguntas que la plantilla del DFID debe hacerse cuando encarga una evaluación.

Cuadro 5. 2. Lista de verificación “Género en evaluación” de la *Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff* (DFID, 2005)

- ¿El perfil del equipo asegura que se cuenta con capacidad para introducir las cuestiones de género en la evaluación?
- ¿Están las cuestiones de género claramente asignadas dentro del equipo?
- ¿Los métodos de recolección de datos y los indicadores reflejan las diferencias potenciales entre mujeres y hombres?
- ¿Se han considerado las cuestiones de género en el diseño y en la fase de implementación?
- ¿Qué efectos, deseados y no deseados, ha tenido la intervención en mujeres y hombres?
- ¿Están claros los logros, las conclusiones y recomendaciones en relación al género en el informe de evaluación?

Fuente: DFID, 2005, página 86.

En 2006 se lleva a cabo la primera revisión de género y evaluación y se desarrolla, como complemento a la lista de verificación existente para asegurar la calidad de las evaluaciones, una específica para cuestiones de género que no contó con una buena acogida. De forma posterior, de acuerdo con el “*Gender Equality Action Plan 2007-2009*” (DFID, 2007) y con su objetivo de promover la rendición de cuentas en materia de género, los esfuerzos se dirigen de nuevo a asegurar el *mainstreaming* de género en la etapa de evaluación.

En esta línea, en 2008 se elabora la guía “*How to Note on Integrating Gender within Evaluation*” (DFID, 2008) que se dirige a la plantilla del DFID responsable del diseño y gestión de evaluaciones de programas y proyectos. Este documento, en la actualidad en proceso de actualización, tiene como objetivo mejorar la comprensión sobre cómo las intervenciones afectan a mujeres y hombres, niñas y niños. Con esta finalidad, subraya la importancia de incorporar el género en la evaluación para conocer los resultados de las intervenciones en ambos géneros, los cambios en las relaciones de poder entre mujeres y hombres y la integración de la perspectiva de género en la gestión del programa. Asimismo, recoge los retos de medir la desigualdad de género en tanto que muchos contenidos son con frecuencia invisibilizados. Por último, expone ideas clave sobre género a considerar en las diferentes fases de la evaluación y no sólo en la fase del encargo como hacía la *Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff* (DFID, 2005). Ésta ideas quedan recogidas en la siguiente lista de verificación.

Tabla 5. 1. Lista de verificación “Género en evaluación” de la guía *How to Note on Integrating Gender within Evaluation*” (DFID, 2008)

Etapas I. Planificación y seguimiento de la evaluación	Fase II. Desarrollando la evaluación	
<p>Paso 2¹¹⁷. Pensando sobre el foco de la evaluación.</p> <p>¿Refleja la evaluación contenidos de género relevantes? Si no es así, ¿por qué?</p> <p>¿Permite el ámbito y la escala de la evaluación la participación de todas y todos los agentes críticos? ¿Ha sido considerado el género en el análisis de las y los agentes críticos?</p> <p>¿Se refleja la importancia del género en la valoración del equipo evaluador?</p>	<p>Paso 7. El equipo de evaluación se hace cargo pero te mantienes en contacto.</p> <p>¿Ha comprendido el equipo de evaluación la importancia de los contenidos de género expuesta en los TdR?</p> <p>¿Esta comprensión se refleja en la metodología propuesta en el informe de inicio?</p> <p>¿El trabajo de campo propuesto es realista de acuerdo con el tiempo y los recursos disponibles?</p> <p>¿El trabajo de campo posibilita la manifestación de un amplio abanico de puntos de vista?</p>	<p>Paso 9. Gestionando la respuesta</p> <p>¿Hay conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas relativas al género a las que se les debería prestar atención?</p> <p>¿La gestión de la respuesta cubre estos temas de género e incluye algún mecanismo para su seguimiento?</p>
<p>Paso 3. Preparando los términos de referencia.</p> <p>¿La consideración de los contenidos de género en el</p>		<p>Paso 10. Publicando el informe.</p> <p>¿El informe se publica en una variedad de formas con la finalidad de ser accesible a las</p>

¹¹⁷ Los pasos que se recogen en la tabla siguen los pasos señalados en la *Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff* (DFID, 2005).

paso 2 se refleja y explica en los TdR?		diferentes audiencias?
<p>Paso 4. Encontrando el equipo adecuado de evaluación.</p> <p>¿Hay equilibrio de género dentro del equipo?</p> <p>¿El género será incorporado de forma transversal en el enfoque presentado por el equipo evaluador?</p>	<p>Paso 8. Recibiendo el informe borrador.</p> <p>¿Cómo han sido tratados los contenidos de género en el informe de evaluación en relación a las preguntas originales y la metodología propuesta?</p> <p>¿En qué medida son representativos los puntos de vista incluidos en el informe?</p>	<p>Paso 11. Completando la información en ARIES¹¹⁸</p> <p>¿El proyecto/programa original señala la igualdad de género y cómo se refleja en la nueva información?</p> <p>¿Hay alguna lección aprendida específica sobre género que puede ser de utilidad para una difusión más amplia a otros agentes de desarrollo?</p>
<p>Paso 6. Informando al equipo de evaluación</p> <p>¿La consideración de los contenidos de género en los pasos 2 y 3 se expone y explica adecuadamente al equipo de evaluación?</p> <p>¿Hay algún material disponible a este respecto para el equipo de evaluación?</p>		

Fuente: Traducción propia (DFID, 2008: 18).

De forma paralela, este mismo año se pone en marcha un proceso de identificación de necesidades en materia de género dentro de la plantilla. Éste deriva en el desarrollo de talleres de construcción de capacidades para asegurar la adecuación de los procesos evaluativos a los contenidos de género y la presentación de resultados y conclusiones en clave de género. Como resultado, el 50% de la plantilla actual cuenta con formación en género y se han producido cambios en la gestión y en las características de los puestos de trabajo.

Al año siguiente, al hilo del programa de trabajo del DFID en materia de evaluación, “*Forward Work Programme 2009/10 and List of Evaluations Topics Proposed for 2010/12*” (2009b), se continúan desarrollando talleres para fortalecer las capacidades y conciencia de género dentro del Departamento de Evaluación y para asegurar que el género se considera plenamente en todas las evaluaciones. Así, en este año, se llevan a cabo nuevos talleres de formación con toda la plantilla.

Ahora bien, la máxima expresión del interés del EvD en incorporar la perspectiva de género queda plasmada en la elaboración en 2010 de su “*Evaluation Department Gender*

¹¹⁸ ARIES es el sistema de gestión de la información del Departamento de Evaluación.

Equality Action Plan” (DFID, 2010a) para el período 2010-2013. El objetivo de este plan de acción es contribuir más significativamente al compromiso británico con la igualdad de género e impulsar la utilización de las evaluaciones para la toma de decisiones en esta materia. Para ello, identifica las acciones prioritarias, las responsabilidades y los plazos para asegurar un buen trabajo evaluativo con enfoque de género. Las prioridades se traducen en los siguientes objetivos:

- Construir conocimiento y capacidades en materia de género: Todas las personas expertas en evaluación entienden, pueden analizar los contenidos de género clave para su actividad y tienen acceso a recursos específicos de género.
- Incorporar género en las evaluaciones centralizadas y descentralizadas: Cada evaluación centralizada tiene el “análisis de género” incorporado de manera significativa. Igualmente, se presta asesoría para la incorporación del “análisis de género” en las evaluaciones descentralizadas, a través del sistema de calidad de la evaluación, así como se incluyen las cuestiones de género en el debate con los socios de la evaluación.
- Incluir el género como un contenido clave en todo el trabajo del EvD: La igualdad de género, además, se incorpora en los estudios sobre evaluación, en la guía y protocolos de evaluación del EvD y en los criterios de calidad. Asimismo, se apoya el trabajo del IACDI en materia de género.
- Mejorar la comunicación: El género se incorpora en el trabajo de comunicación y en el diálogo político con otros departamentos del DFID y otros socios de desarrollo.
- Medir los progresos: De forma regular, se miden los progresos del EvD en su trabajo de género así como los progresos en materia de igualdad del DFID.
- Utilización e impacto de las recomendaciones: Las comunicaciones y respuestas de la administración incorporan las cuestiones de género donde hayan sido subrayadas por el informe de evaluación. El EvD contribuye a la mejora de la toma de decisiones en el DFID e influye en la práctica de los socios de desarrollo.

Todo esto muestra un alto compromiso con la incorporación de la perspectiva de género en los procesos evaluativos. Empero, ¿cuáles han sido los procedimientos utilizados en la práctica para integrar la perspectiva de género en las evaluaciones del EvD? En este punto cabe diferenciar entre las evaluaciones descentralizadas, que se llevan a cabo con otro

donante, y las evaluaciones centralizadas, que se gestionan desde el EvD directamente. En el caso de las evaluaciones descentralizadas, el trabajo en materia de género se ha traducido en tratar los puntos comunes en esta materia con los socios de la evaluación e intentar incluir más contenidos a este respecto. Asimismo, se ha potenciado la implicación activa de los socios con la igualdad para que haya información disponible sobre el impacto del desarrollo en relación a la igualdad de género y, con ello, se mejore la ayuda.

En las evaluaciones centralizadas, en tanto que evaluaciones desarrolladas por consultoras externas, la labor de género se ha centrado en incorporar la perspectiva de género en los términos de referencia (TdR), en las preguntas de evaluación así como en los informes de evaluación. Para ello, las personas responsables de género están presentes en las reuniones sobre las evaluaciones así como tienen un papel activo en la revisión del proceso. Igualmente, tratan de cubrir la amplia gama de cuestiones relativas a género y desarrollo dependiendo de cada intervención específica. No obstante, en muchas ocasiones la incorporación de la perspectiva de género en la evaluación ha dependido de la calidad de la información disponible.

En todo caso, estas tareas han tenido un desarrollo desigual dependiendo del momento y de las personas responsables. En muchas ocasiones, la revisión en clave de género se ha traducido en la solicitud de equipos de evaluación con experiencia en género y en la utilización de la mencionada lista de control “Género en evaluación”, de la guía “*How to Note on Integrating Gender within Evaluation*” (DFID, 2008), sin que haya un seguimiento sobre ello. De hecho, no han existido requisitos formales a este respecto hasta el año 2009 cuando se aprueba la utilización de dos listas de verificación de la calidad de las evaluaciones, una de entrada y otra de salida, donde aparecen recogidas las cuestiones de género a lo largo de todo el proceso evaluativo. Desde entonces, estas plantillas han comenzado a utilizarse para asegurar la calidad de las evaluaciones. No obstante, su uso aún es incipiente y se sigue trabajando para que se utilicen de forma más sistemática. En la siguiente tabla se exponen las dimensiones de género recogidas en ambas plantillas.

Tabla 5. 2. Preguntas relativas al género en las listas de verificación de la calidad

Lista de verificación de entrada	Lista de verificación de salida
<p>Sección 1. Diseño y Métodos</p> <p>1.1. ¿El contexto incluye referencias sobre la población más empobrecida y la importancia de abordar cuestiones relativas a la equidad, la igualdad de género y la exclusión?</p> <p>3.7. ¿Se señala la necesidad de datos desagregados por grupos diversos y por sexo? Si no, ¿se explica adecuadamente por qué no?</p> <p>4.2. ¿Respetan la metodología aspectos relativos al género, la edad, la etnia, la casta, la religión, la localización geográfica, la capacidad, el nivel socio-económico y los grupos socio-económicos? Si no, ¿por qué no?</p>	<p>Sección 1. Planificación y concepción</p> <p>3.1. ¿Hay una valoración del contexto político de la intervención y ésta incluye una referencia a las estrategias de reducción de la pobreza, la igualdad de género, la protección medioambiental y los derechos humanos?</p>
<p>Sección 2. Uso</p> <p>8.2. ¿La igualdad y el género han sido considerados en la selección de las y los agentes críticos?</p>	<p>Sección 2. Diseño de la evaluación</p> <p>4.1. ¿Han sido las cuestiones de género y equidad consideradas? ¿La metodología utilizada ha sido adecuada para evaluar estos contenidos?</p>
<p>Sección 3. Temas transversales</p> <p>10.1. ¿Han sido incorporados en el marco analítico y en la metodología los principales temas transversales tales como el género, la pobreza, la exclusión social, los derechos humanos, el VIH/sida y el medio ambiente?</p>	<p>Sección 3. Implementación</p> <p>5.1. ¿La metodología facilitó la recolección y análisis de datos desagregados para mostrar las diferencias entre grupos, particularmente aspectos relativos a la diversidad?</p> <p>5.7. Donde no había datos desagregados por género disponibles, ¿el informe subraya el impacto de esta falta de datos y hace recomendaciones?</p> <p>6.1. ¿El informe ha examinado la participación de las y los diferentes agentes críticos y sus diferentes intereses en el diseño e implementación? En concreto, ¿ha considerado la participación por género y los intereses diferenciados de género?</p> <p>8.3. ¿El informe da una cobertura adecuada a los contenidos de género, pobreza, exclusión y derechos humanos?</p>
<p>Sección 4. Gestión</p> <p>11.1. ¿El equipo de evaluación cuenta con conocimientos y habilidades, entre otros aspectos, en materia de “análisis de género”, análisis social y análisis de la pobreza?</p> <p>11.2. ¿Existe un equilibrio de género dentro del equipo?</p> <p>12.5. ¿Son los métodos de comunicación adecuados para responder a las diversas necesidades de las y los agentes críticos, incluyendo los aspectos relativos al género y el acceso a grupos marginalizados o analfabetos?</p>	<p>Sección 4. Análisis</p> <p>9.1. ¿Está el análisis desagregado para mostrar resultados e impactos en los diferentes grupos y sexos?</p> <p>10.7. ¿Los resultados reflejan diversos puntos de vista e intereses? ¿Consideran la igualdad de género? Si no, ¿hay una adecuada explicación de las omisiones?</p> <p>12.3. ¿Las lecciones aprendidas reflejan los intereses de las y los distintos agentes críticos y los sexos?</p>

	Sección 5. Utilidad y acceso 14.3 ¿Se les ha proporcionado a las y los diferentes agentes críticos oportunidades para comentar los hallazgos, recomendaciones y lecciones aprendidas en formato borrador?
	Sección 6. Informe 17.1 ¿Es el informe de evaluación accesible a la audiencia (libre de jerga, escrito con claridad y con una estructura lógica, con un uso adecuado de tablas y gráficos)?

Fuente: Elaboración propia a partir de DFID (2010b y 2010c).

Igualmente, los recursos humanos destinados a esta materia han sido escasos. Desde el año 2009, el EvD ha contado con un grupo de trabajo en materia de género compuesto por tres personas expertas en género del total de las 21 que trabajan en el EvD¹¹⁹. Los objetivos de estas personas han sido impulsar que el género, en tanto que tema transversal, se incorpore como contenido central a lo largo de todos los procesos evaluativos. Igualmente, han tenido como función evidenciar si los programas y proyectos del DFID tienen impacto en los ODM relativos al género y han sido las responsables del contacto permanente con el CAD para temas de género. Sin embargo, estas personas no se han dedicado de forma exclusiva ni la mayor parte de su tiempo a las cuestiones de género sino que también han realizado otras actividades en el departamento.

A grandes líneas, tanto la existencia de un plan específico de género y evaluación como el desarrollo de capacitación y listas de verificación a este respecto ponen de manifiesto un fuerte compromiso del EvD con la incorporación del “análisis de género”. Aún así, las listas de verificación de la calidad de las evaluaciones que incorporan las dimensiones de género datan de 2009 y aún no se ha conseguido que la perspectiva de género esté plenamente integrada e institucionalizada en los requisitos y procedimientos. El “*Gender Equality Action Plan*” (DFID, 2010a) va en esta dirección de institucionalización y fortalecimiento del

¹¹⁹ Estos datos han sido proporcionados directamente por el Departamento de Evaluación.

enfoque de género en evaluación con la propuesta, además, de una revisión de la situación actual del EvD¹²⁰ en esta materia.

Aún así, persiste un importante reto que es la necesidad de más recursos –tiempo, conocimientos, financiación y personal– para evaluar de manera desagregada por género. Por el momento, no se recolecta de forma sistemática datos de género y la evaluación con enfoque de género sólo se hace de manera selectiva o parcial. Las cuestiones de género se marginalizan porque se imponen otros intereses en competencia. Esto dificulta un análisis de la pobreza en relación al género así como la toma de decisiones en esta dirección, ambos dos aspectos centrales en la política británica de cooperación en materia de género.

Además, a esto se une la nueva agenda del gobierno entrante en mayo de 2010 y su interés por evaluaciones más independientes. Después de todo el desarrollo en materia de género y evaluación en el seno del EvD, cabe la duda si las y los evaluadores independientes darán el mismo peso a las cuestiones de género. ¿Seguirá siendo el género una nueva prioridad en esta nueva etapa de la evaluación? Ésta es aún una pregunta abierta. Adentrémonos ahora a conocer los rasgos característicos de las evaluaciones de género que ha desarrollado el DFID en la última década.

¹²⁰ Los Términos de Referencia para esta revisión, “Review of Gender Equality in EvD’s Evaluations”, vieron la luz a mediados de 2010 y se esperan sus resultados para 2011.

5.4. LAS EVALUACIONES DE GÉNERO EN EvD

La cooperación británica ha llevado a cabo diferentes evaluaciones de iniciativas de igualdad de género desde finales de los noventa. En la última década, estas evaluaciones se pueden resumir en dos grandes procesos evaluativos interconectados entre sí. El primero de estos procesos, que podemos denominar *Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment*¹²¹, se lleva a cabo entre el año 2004 y 2005 y se centra en valorar la política y práctica del DFID en pro de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. Con esta finalidad y en dos fases diferenciadas, se desarrollan nueve evaluaciones que constituyen el punto de partida para el desarrollo del segundo proceso evaluativo, *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment*¹²², centrado en la misma materia pero de carácter más sistemático y estructurado. En su conjunto, ambos procesos, con sus 10 informes de evaluación, conforman el 6,76% del trabajo evaluativo llevado a cabo desde el EvD entre 2004 y 2010¹²³.

En cuanto al primer proceso evaluativo, *Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment*, sus dos fases tienen objetivos y finalidades similares. Por una parte, la primera fase, que se desarrolla en el año 2004 y tiene como resultado el informe *DFID's Experience of Gender Mainstreaming: 1995-2004* (Watkins, 2004)¹²⁴, se centra en sintetizar la información existente sobre la política internacional y del DFID en materia de igualdad de género y los progresos alcanzados en el *mainstreaming* de género así como en identificar las cuestiones clave a analizar en el segundo proceso evaluativo. Por otra parte, la segunda fase, que se lleva a cabo entre 2004 y 2005, se orienta a proporcionar indicios sobre la incorporación de la perspectiva de género en el diseño,

¹²¹ Este proceso evaluativo no cuenta con un informe final de evaluación o un informe de síntesis sino que está conformado por nueve evaluaciones diferenciadas en las que profundizaremos a lo largo de estas páginas.

¹²² Este ejercicio evaluativo se traduce en un único informe de evaluación con tres volúmenes diferenciados: uno de síntesis (COWI, 2006a), otro de estudios de casos (COWI, 2006b) y otro de estudios temáticos (COWI, 2006c).

¹²³ Esta cifra hace referencia al número de informes de evaluación de género en relación al número total de informes de evaluación. Por informe de evaluación, y de acuerdo con la clasificación del Departamento de Evaluación, se han considerado tanto los "evaluation reports" como los "evaluation working papers". Por otra parte, el dato hace referencia al período 2004-2010 puesto que el EvD no ha podido proporcionarnos datos fiables para fechas anteriores. A finales de 2007 se cambió el sistema contable en dicho departamento y la migración de datos se remonta sólo a 2004.

¹²⁴ El título completo de esta evaluación es *Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. DFID's Experience of Gender Mainstreaming: 1995-2004*. Puesto que la primera parte de todas las evaluaciones llevadas a cabo en este proceso evaluativo es descriptiva, tanto en este caso como en las evaluaciones temáticas se presenta sólo la parte que especifica su contenido para agilizar la lectura.

implementación y seguimiento de acciones en ocho áreas específicas de actuación. Para ello, se desarrollan ocho evaluaciones temáticas, a modo de exámenes rápidos, donde se presentan, con distinta profundidad según los casos, los diferentes marcos nacionales e internacionales así como las estrategias e iniciativas de *mainstreaming* de género del DFID en las siguientes materias: participación política y rendición de cuentas; mortalidad materna; violencia de género, creación de entornos favorables para el crecimiento y la inversión; educación; conflicto y reconstrucción post-conflicto; migraciones; y VIH y sida. Asimismo, en este conjunto de evaluaciones se sugieren marcos de análisis, hipótesis de trabajo e indicadores para el segundo proceso evaluativo.

Apoyada en toda esta labor evaluativa, la *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment* (COWI, 2006a, 2006b y 2006c), analiza la eficacia del DFID en la consecución de los objetivos de igualdad de género y sus efectos en la reducción de la pobreza; la idoneidad de los sistemas internos utilizados; y el papel del DFID en los esfuerzos internacionales en pro de la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Todo ello prestando especial atención a las nuevas modalidades de ayuda como el apoyo presupuestario o el apoyo sectorial.

Ambos procesos evaluativos se enmarcan en un contexto internacional de revisión de avances en materia de género y desarrollo. Por una parte, el primer ejercicio evaluativo se lleva a cabo de forma paralela al décimo aniversario de la Declaración de Beijing y su Plataforma para la Acción así como al examen de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2005. En concreto, el impacto de Beijing se pone de manifiesto en los diferentes temas analizados en las ocho evaluaciones temáticas no todos recogidos en los ODM. El proceso evaluativo de 2006, por su parte, se desarrolla tras la ratificación de la comunidad internacional de su compromiso con la Plataforma para la Acción de Beijing y, por ende, con la igualdad de género. Igualmente, se produce en el marco de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y ante el desafío emergente de incorporar la perspectiva de género en las nuevas modalidades de ayuda.

Por otro lado, ambos ejercicios evaluativos se encuadran en un escenario nacional que reconoce la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como factores clave en la reducción de la pobreza, el respeto de los derechos humanos y el alcance de los ODM. En esta línea, el primer proceso evaluativo refleja un claro interés del DFID en analizar los logros y fracasos de sus iniciativas en materia de igualdad de género y empoderamiento de las

mujeres. Ahora bien, este contexto nacional está también especialmente preocupado por cumplir con sus compromisos en materia de igualdad a través de las nuevas modalidades de ayuda y así queda reflejado en el ejercicio de 2006. Éste pone de manifiesto la necesidad del DFID de renovar esfuerzos en el área de género para asegurar que los nuevos modelos de acción, especialmente el apoyo presupuestario y el apoyo a Planes Nacionales para la Reducción de la Pobreza, contribuyen a sus compromisos en esta área.

Más allá de estos dos ejercicios evaluativos, en la actualidad se encuentran en proceso de desarrollo y finalización un paquete de evaluaciones temáticas –que se desarrollan cada cuatro años– que incluyen nuevas evaluaciones de género. Sin embargo, aún no están finalizadas ni publicadas y no hemos podido tener acceso a ellas para esta investigación. Por otra parte, existe un compromiso de desarrollar otra evaluación de género entre 2011 y 2012. Tal y como se diseñó en un primer momento, el foco no se pondría exclusivamente en género sino que, en línea con su política en la materia, se ampliaría y se dirigiría a la exclusión social. Ahora bien, el gobierno conservador que entró en mayo de 2010 ha parado esta iniciativa a fecha de octubre de 2010.

Independientemente del futuro de la evaluación de iniciativas de género, tema crítico si se quiere analizar la eficacia de la ayuda, en las siguientes páginas analizamos los dos procesos evaluativos desarrollados hasta el momento y las diez evaluaciones que los conforman. En concreto, revisamos sus características generales para, a posteriori, profundizar en su función, en sus criterios y preguntas de evaluación, en sus indicadores y en su metodología. Asimismo, por último, presentamos a grandes líneas cuál ha sido la difusión y uso de estas evaluaciones.

5.4.1. Características generales de las evaluaciones de género

Los dos ejercicios evaluativos presentados y, específicamente, las diez evaluaciones asociadas a estos se caracterizan por valorar las iniciativas puestas en marcha por el DFID para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el período 1995-2005. Para ello toman como referencia los compromisos asumidos con la Plataforma para la Acción de Beijing y con los ODM así como vinculan su análisis con el *Target Strategy Paper. Poverty Elimination and the Empowerment of Women* (DFID, 2000), marco político de la

cooperación británica en materia de género en esos momentos. Conozcamos a continuación, como una primera aproximación a estas evaluaciones, cuáles han sido sus objetos de análisis, qué tipo de evaluación han emprendido, cuáles han sido los agentes evaluadores así como cuál ha sido su duración, sus principales productos y su presupuesto.

En relación al primer proceso evaluativo, la evaluación *DFID's Experience of Gender Mainstreaming: 1995-2004* (Watkins, 2004) tiene como objeto central la política y las acciones específicas del DFID en materia de *mainstreaming* de género en el período 1995-2004. En concreto, revisa el papel de las asesoras y los asesores en materia de desarrollo social¹²⁵, los mecanismos de apoyo existentes, los diferentes modelos para el *mainstreaming* de género en distintos programas país y el trabajo con otros socios multilaterales o nacionales.

En cuanto a las evaluaciones temáticas, todas ellas realizan una revisión del marco político internacional existente como punto de partida para el análisis, en cada una de las áreas de estudio, de la política nacional adoptada y de las actuaciones desarrolladas. En esta línea y como se detalla en el anexo VI, se analizan con un claro carácter exploratorio iniciativas de diferente índole –proyectos y programas, apoyo a partenariados, apoyo presupuestario, apoyo sectorial, fondos comunes, unidades específicas de actuación, investigaciones, entre otros– en un amplio número de países del Sur –Afganistán, Bangladesh, Brasil, Jordania, Kenia, Kosovo, Guyana, Mozambique, Nigeria, Pakistán, Perú, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Sudáfrica y Uganda, como ejemplos–.

Por otra parte, a excepción de la evaluación sobre VIH y sida, todas ellas toman como marco temporal de análisis el período 1995-2005 con la finalidad de valorar los avances desde Beijing. En la *Thematic Evaluation: Modules HIV & AIDS* (Grellier, 2005) el período de análisis es 2000-2005 puesto que no se disponía de información para el período 1995-1999.

En cuanto a la *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment*, su objeto es también la política y práctica británica en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. Para su examen, se centra en una revisión del portafolio del DFID 1995-2005 y, de forma específica, en tres estudios de caso y tres estudios temáticos. Por una parte, los tres estudios de caso analizan la experiencia británica en los Balcanes Occidentales (Bosnia Herzegovina y Kosovo), La India y Nigeria.

¹²⁵ Las asesoras y los asesores de desarrollo social (*Social Development Advisers*, por su denominación en inglés) son los responsables de implementar la política de igualdad y trabajan en grupos interdisciplinarios proporcionando apoyo técnico en un amplio abanico de cuestiones sociales, entre ellas el género.

Por otra, los estudios temáticos abordan la inclusión del género en el apoyo presupuestario; el impulso de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres a través de políticas y programas de justicia y promoción de derechos; y los esfuerzos del DFID en pro de la igualdad de género en los partenariados internacionales. De forma paralela, se lleva a cabo también una investigación sobre cómo el género se incluye en las intervenciones de crecimiento favorable a los pobres. En total se valoran 36 intervenciones, 31 ellas proyectos, cuatro apoyos presupuestarios para reducción de la pobreza y un programa de apoyo sectorial.

En cuanto al tipo de evaluación desarrollado, en términos generales, el primer proceso evaluativo genera evaluaciones de carácter preliminar que no quieren ser definitivas sino sugerir hipótesis y métodos para la evaluación de 2006, más sistemática y estructurada. Si atendemos al propósito de las evaluaciones, los diez informes de evaluación analizados son de cariz formativo en tanto que persiguen generar información para mejorar la política y práctica británica en materia de género. No se plantean si es necesario continuar o no trabajando en pro de la igualdad sino que revisan los puntos débiles de las estrategias desarrolladas hasta el momento para generar una ayuda más eficaz. Si analizamos el momento temporal en que éstas se realizan, todas ellas pueden calificarse como evaluaciones simultáneas puesto que muchas de las iniciativas evaluadas están en proceso de implementación.

Según su objeto, las evaluaciones analizadas presentan una gran diversidad. La *DFID's Experience of Gender Mainstreaming: 1995-2004* (Watkins, 2004) puede definirse como una evaluación de diseño y resultados en tanto que analiza el enfoque asumido por la cooperación británica en materia de género, los recursos destinados a ello y los progresos alcanzados con su implementación. Las evaluaciones temáticas, por su parte, se corresponderían en la mitad de los casos con ejercicios evaluativos de diseño, al valorar cómo cada uno de los temas son tratados en las políticas del DFID; de procesos, al enfatizar en cómo el DFID ha tratado las cuestiones de género en la implementación de las diferentes iniciativas y cuáles son los factores que han potenciado y limitado el *mainstreaming* de género; y de resultados, al presentar algunas evidencias sobre los logros alcanzados en cada área específica. No obstante, las evaluaciones relativas a salud materna (Macdonagh, 2005), construcción y reconstrucción post-conflicto (Johnston, 2005), migraciones (Murison, 2005) y VIH y sida (Grellier, 2005) sólo podrían calificarse como de diseño y de procesos ante la imposibilidad manifiesta en los informes de poder visualizar resultados. La *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment*, por

su parte, cabe definirla como de procesos, al analizar los modos de trabajar y los recursos del DFID en materia de igualdad; y de resultados, al valorar las contribuciones del DFID a los objetivos de igualdad de género.

En cuanto al agente evaluador, se trata en todos los casos de evaluaciones externas. Si bien son gestionadas desde el EvD, que elabora los términos de referencia y hace el seguimiento, éstas son llevadas a cabo por consultoras externas independientes. Dado el carácter exploratorio del primer proceso evaluativo que se refleja en su presupuesto y productos finales, sus evaluaciones fueron desarrolladas por una o dos personas. En la evaluación de 2006, participaron un total de 26 evaluadoras y evaluadores internacionales y locales. Como hemos venido subrayando, ésta ha constituido la evaluación de mayor envergadura tal y como se refleja en su mayor duración y presupuesto.

5.4.2. Función y finalidad de las evaluaciones

La evaluación, como hemos visto en el segundo capítulo, puede tener diferentes funciones como la mejora, el aprendizaje y la rendición de cuentas. Del mismo modo, puede tener diferentes finalidades de acuerdo con su puesta en práctica y los usos de la misma por parte de las instituciones públicas. En concreto, en relación con la igualdad de género, podemos diferenciar entre una finalidad política, cuando la evaluación se lleva a cabo y se ejecuta para alimentar un proceso de toma de decisiones, y una finalidad técnica, cuando ésta se desarrolla sólo para cumplir con un requisito administrativo. Ahora bien, ¿cuál es la función y la finalidad de las evaluaciones objeto de estudio? En términos generales, todas las evaluaciones analizadas se orientan hacia la mejora y el aprendizaje en tanto que quieren generar lecciones para el diseño de una nueva estrategia en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres a partir de una revisión de los avances desde la Conferencia de Beijing y un examen del alcance de la *Target Strategy Paper. Poverty Elimination and the Empowerment of Women* (DFID, 2000). En ninguno de los casos, sin embargo, se subraya la necesidad de rendir cuentas a la ciudadanía sobre los avances y retos en materia de igualdad de género. En cuanto a su finalidad, en tanto que persigue alimentar la toma de decisiones puede afirmarse que las diferentes evaluaciones tienen una finalidad política.

En el caso específico del primer proceso evaluativo, tanto la evaluación inicial de Watkins (2004) como las ocho evaluaciones temáticas posteriores persiguen, con una clara finalidad política, extraer lecciones aprendidas de la experiencia británica en materia de género con la finalidad de alimentar futuros procesos de planificación. Junto con la contribución a una nueva estrategia en esta área, las evaluaciones temáticas en concreto se orientan también a fortalecer el diseño y la praxis de iniciativas en cada una de las temáticas evaluadas subrayando fortalezas y puntos débiles. De forma paralela y como ya se ha señalado, este primer ejercicio evaluativo en su conjunto quiere además proporcionar ideas sobre las metodologías más adecuadas así como sobre la calidad y disponibilidad de información que sirvan de punto de partida para la evaluación de 2006.

Por su parte, la *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment* de 2006, también con una finalidad política, persigue contribuir a la futura estrategia del DFID en materia de género determinando los resultados de las políticas y programas sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres así como sus efectos sobre la pobreza. De igual modo, quiere facilitar el aprendizaje y la acción institucional en relación a la política y la práctica en esta materia al tiempo que busca mejorar los sistemas y procedimientos internos del DFID en esta dirección. Y todo ello, además, con el propósito de sugerir ideas para el trabajo en pro de la igualdad de género a través de las nuevas modalidades de ayuda.

5.4.3. Criterios y preguntas de evaluación

El contenido de análisis de toda evaluación queda reflejado en sus criterios y preguntas evaluativas. El qué se analiza muestra qué se considera crítico y qué es preciso valorar. En línea con el capítulo 3, desde una perspectiva de género, en el estudio de los criterios y preguntas de evaluación hemos de atender a qué dimensiones de género se revisan, a qué tipos de cambios se valoran y a qué niveles de actuación se analizan. El análisis de las dimensiones de género ayuda a visualizar qué visión de la desigualdad de género prima en la evaluación. La revisión de los tipos de cambio revele qué elementos se consideran clave, en línea con la concepción de la desigualdad, en el estudio de las transformaciones de género. Por último, la atención a qué niveles de actuación se examinan pone de manifiesto el carácter más o menos

estratégico del ejercicio evaluativo. Aunque todo ello está marcado por el propio objeto de estudio, ayuda a poner de manifiesto cómo se aborda el contenido de la desigualdad de género.

Por otra parte, en el marco de la cooperación internacional, resulta de interés valorar si los criterios clásicos del CAD –eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y pertinencia– son incorporados y si se incluyen los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda –apropiación, alineamiento, armonización, gestión basada en resultados y mutua responsabilidad–. Este análisis ayuda a valorar la utilidad y adecuación de los criterios del CAD y los principios de la Declaración de París para evaluar determinados contenidos de género.

Paralelamente, con la finalidad de alimentar futuras evaluaciones sobre esta temática y modelos de evaluación sensible al género es clave conocer otros aspectos analizados en el estudio de programas de género.

En términos generales, si examinamos cuáles son los contenidos que se revisan en las evaluaciones objeto de estudio, observamos que las evaluaciones analizan tres de las dimensiones de género así como todos los tipos de cambio y niveles de intervención. Sin embargo, no atienden a los criterios del CAD. Además, sólo la última de las 10 evaluaciones, en tanto que se realiza después de la Declaración de París, recoge su preocupación central por la eficacia de la ayuda en su planteamiento de análisis.

En cuanto al primer proceso evaluativo y sus nueve evaluaciones, dado su carácter exploratorio, cabe destacar que no siempre definen criterios y que en ninguno de los casos se exponen preguntas de evaluación. Cuando no se establecen criterios, el análisis se estructura atendiendo a los objetivos específicos de la evaluación. En las evaluaciones que sí utilizan criterios para su análisis, éstos se establecen para valorar la praxis específica de *mainstreaming* de género en cada temática específica después de una presentación general del marco político del DFID en esa área. Por otra parte, aunque todas tienen como objetivo delimitar las políticas internacionales y del DFID en materia de género y analizar el *mainstreaming* de género, no siempre se realiza un análisis de estos temas con la misma intensidad.

Respecto a la primera de estas evaluaciones, *DFID's Experience of Gender Mainstreaming: 1995-2004* (Watkins, 2004), ésta no especifica criterios ni preguntas sino que, de acuerdo con sus objetivos, se centra en tres grandes ejes de análisis: el desarrollo de la

política global en materia de género; el progreso en la implementación de las estrategias de género del DFID, analizando la estructura existente, los mecanismos y recursos destinados para ello; y las evidencias proporcionadas por otras evaluaciones sobre los resultados en materia de género.

En este sentido, no se valora de forma específica ninguna de las dimensiones de género. En cuanto al tipo de cambio analizado, la evaluación se centra en las transformaciones de las normas institucionales formales al revisar la adaptación de la política británica a la agenda internacional y su estructura específica para ello. Por otra parte, los niveles de actuación valorados son el nivel macro, puesto que estudia cómo las cuestiones de género están presentes en el contexto político internacional, y el nivel meso, ya que analiza la capacidad institucional –recursos y mecanismos de apoyo destinados a promover la igualdad– del DFID en materia de género.

Por su parte, la evaluación *Thematic Evaluation: Voice and Accountability* (Waterhouse y Neville, 2005), con poca atención al marco político internacional y nacional, focaliza su atención al análisis de las iniciativas concretas en materia de género a través de los siguiente cinco criterios:

- Voz ciudadana: A través de este criterio se evalúa el apoyo a la promoción de los derechos de las mujeres y de su apropiación a través del fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y el desarrollo de mecanismos para el diálogo entre sociedad civil, Estado y otros agentes clave.
- Participación política: Analiza el apoyo a la participación de las mujeres en el voto y en los procesos parlamentarios.
- Maquinarias nacionales: Se revisa el apoyo al *mainstreaming* de género en instituciones gubernamentales a través de instituciones estatales con mandatos específicos para los asuntos de mujeres o *mainstreaming* de género.
- *Mainstreaming* de género en las estrategias de reducción de la pobreza: Se estudia el apoyo para incluir la voz de las mujeres así como el “análisis de género” en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación.
- Apoyo a iniciativas de presupuestos sensibles al género.

Estos criterios focalizan el análisis en una de las dimensiones de género presentadas en el capítulo 3: el papel de las mujeres en la toma de decisiones y en los puestos de liderazgo. Igualmente, centran el estudio en el cambio en la condición objetiva de las mujeres, al valorar

el disfrute de derechos por su parte, y en el cambio en las normas institucionales formales, al analizar la emergencia de maquinarias nacionales de promoción de la igualdad y la inclusión del *mainstreaming* de género en el ciclo de las políticas. Por último, examinan el nivel meso, pues revisan la capacidad institucional para el *mainstreaming* de género, y el nivel micro de actuación, dado que analizan la implementación de las acciones de género y los resultados generados por las mismas.

La evaluación *Thematic Evaluation: Maternal Mortality* (Macdonagh, 2005), junto con la *Thematic Evaluation: Modules HIV & AIDS* (Grellier, 2005), revisa la integración de la perspectiva de género en todo el ciclo de las intervenciones –identificación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación– poniendo una reducida atención al marco político internacional y nacional existente en cada una de las materias. Para el estudio del ciclo de las intervenciones, en concreto, se apoya en el “*Framework for Assessing Gender Equality Results*” de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). Este marco vincula dos grandes ejes de análisis: el *mainstreaming* de género, analizando todas las fases del ciclo; y la igualdad de género y el empoderamiento, poniendo el foco en tres criterios específicos – la toma de decisiones, los derechos y el acceso a recursos y beneficios del desarrollo–. *Grosso modo*, permite visualizar los resultados en la implementación del *mainstreaming* de género. A continuación, se expone qué se analiza en cada uno de los tres criterios de evaluación:

- Toma de decisiones: Se valora la capacidad para la participación pública de las mujeres, la representación de las mujeres en puestos de responsabilidad política y la toma de decisiones de las mujeres sobre el espacio doméstico y sobre su propia persona.
- Derechos: Se examina el sistema legal, la conciencia pública y la respuesta a las violaciones de los derechos.
- Acceso a recursos y beneficios del desarrollo: Se estudian los medios de vida y los bienes de producción, la capacidad institucional y el cambio en la política.

En este sentido, de las diferentes dimensiones de género, se abordan el papel de las mujeres en la toma de decisiones así como su acceso sobre recursos y beneficios. Por otra parte, puesto que se centran en el proceso de implementación *mainstreaming* de género propiamente dicho, no valora ningún tipo de cambio en las relaciones de género. En cuanto a los niveles de actuación analizados, se examina el nivel macro de actuación puesto que se valora la integración de las cuestiones de género en las políticas públicas. A la par, se estudia

el nivel meso al revisar los factores institucionales que potencian y limitan el *mainstreaming* de género.

En relación a la evaluación *Thematic Evaluation: Gender Violence* (Edbrooke y Peter, 2005), con una reducida atención a las políticas internacionales, se centra en cómo se aborda la violencia de género en los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación del DFID. Asimismo, revisa cómo se trata esta cuestión en los enfoques y herramientas adoptados en sus casos de estudio. Para esto último, toma, a modo de criterios de evaluación, cuatro grandes áreas donde se reproduce este tipo de violencia: la sociedad, la comunidad, las relaciones personales y el individuo. A continuación, se presenta qué se analiza en cada una de éstas como medidas para combatir la violencia de género:

- La sociedad: Se estudia si se establecen partenariados internacionales de apoyo al desarrollo legislativo en esta materia, si se adopta enfoques multisectoriales –que aborden salud, educación y prevención de conflictos– y si se fortalece a la organización civil.
- La comunidad: Se revisa si se apuesta por la participación política de las mujeres y la rendición de cuentas, el fomento de las capacidades de la sociedad civil y las intervenciones a escala comunitaria.
- Las relaciones personales y el individuo: En estos dos casos, el foco se pone en la inclusión de iniciativas de empoderamiento de las mujeres y de acciones sobre masculinidades alternativas.

Por otra parte, de forma posterior al análisis de los enfoques y herramientas, la evaluación reflexiona sobre los principales progresos y dificultades en esta materia.

Atendiendo a las dimensiones de género analizadas, se observa que esta evaluación analiza el papel de mujeres en la toma de decisiones. En cuanto a los tipos de cambio estudiados, se presta atención a los cambios en el conocimiento individual de las mujeres y de los hombres, a través de intervenciones de empoderamiento de mujeres y en pro de masculinidades alternativas; a los cambios en las normas informales, mediante acciones a escala comunitaria; y a los cambios en las normas formales, a través de iniciativas de desarrollo legislativo en materia de violencia de género. Por último, respecto a los niveles de actuación estudiados, se revisa el nivel meso, ya que se estudian los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación del DFID para trabajar la violencia de género, y el nivel micro, puesto que se examinan los progresos experimentados en los países objeto de estudio.

Tabla 5. 3. Dimensiones de género, tipos de cambio y niveles de actuación presentes en los criterios y preguntas de evaluación

Evaluaciones de género	Dimensiones de género	Tipos de cambio	Niveles de actuación	Otros aspectos analizados
<i>DFID's Experience of Gender Mainstreaming: 1995-2004</i> (Watkins, 2004)	-----	Cambio en las normas institucionales formales	Macro Meso	-----
<i>Thematic Evaluation: Voice and Accountability</i> (Waterhouse y Neville, 2005)	Papel de las mujeres en la toma de decisiones y en puestos de liderazgo	Cambio en la condición objetiva de las mujeres Cambio en las normas institucionales formales	Meso Micro	Derechos de las mujeres
<i>Thematic Evaluation: Maternal Mortality</i> (Macdonagh, 2005)	Papel de las mujeres en la toma de decisiones. Acceso a recursos y beneficios.	-----	Macro Meso	Derechos de las mujeres
<i>Thematic Evaluation: Gender Violence</i> (Edbrooke y Peters, 2005)	Papel de las mujeres en la toma de decisiones	Cambio en el conocimiento individual de mujeres y hombres. Cambio en normas informales. Cambio en las normas institucionales formales.	Meso Micro	Masculinidades alternativas
<i>Thematic Evaluation: Enabling Environment for Growth and Investment</i> (Pinder, 2005)	-----	Cambio en las normas institucionales formales	Macro Meso	-----
<i>Thematic Evaluation: Education</i> (Rose y Subrahmanian, 2005)	-----	Cambio en las normas institucionales formales	Macro Meso	Conceptualización de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
<i>Thematic Evaluation: Conflict and Post-</i>	Papel de las mujeres en la toma de decisiones y	-----	Macro	Sensibilidad de la población

<i>conflict Reconstruction</i> (Johnston, 2005)	puestos de liderazgo. Control del uso de las mujeres. Acceso y control sobre recursos y servicios. Necesidades de género.			masculina hacia las necesidades de las mujeres
<i>Thematic Evaluation: Migration and Development</i> (Murison, 2005)	Papel de las mujeres en la toma de decisiones y puestos de liderazgo. Necesidades de género.	-----	Meso	Derechos de las mujeres
<i>Thematic Evaluation: Modules HIV & AIDS</i> (Grellier, 2005)	Papel de las mujeres en la toma de decisiones Acceso y control sobre recursos y beneficios	-----	Macro Meso	Derechos de las mujeres
<i>Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment</i> (COWI, 2006)	Necesidades de género. Papel de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones.	Cambio en las normas institucionales formales.	Meso Micro	-----

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la evaluación *Thematic Evaluation: Enabling Environment for Growth and Investment* (Pinder, 2005), ésta no especifica criterios de evaluación y estructura su análisis en tres grandes ejes: el marco político internacional existente en materia de entornos favorables al crecimiento y la inversión; el desarrollo de la política específica del DFID; y los avances y límites en la inclusión del enfoque de género en una muestra de programas. En este sentido, no analiza de forma específica ninguna de las dimensiones de género. En cuanto a los tipos de cambio, se examina el cambio en las normas institucionales formales al revisar las transformaciones de la política del DFID. Paralelamente, aborda el nivel macro de actuación, puesto que analiza cómo se vincula en el contexto internacional el género con la configuración de entornos favorables al crecimiento y la inversión, y el nivel meso, ya que revisa los limitantes institucionales en la incorporación de la perspectiva de género.

La evaluación *Thematic Evaluation: Education* (Rose y Subrahmanian, 2005), por su parte, tampoco define un conjunto de criterios pero sí subraya los siguientes tres grandes temas de análisis:

- La conceptualización actual de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en relación a la educación dentro del DFID, los socios internacionales clave y los gobiernos socios.
- Los efectos del *mainstreaming* de género en las modalidades de ayuda que se centran en educación así como en el seno del DFID.
- Los indicadores para valorar el impacto del trabajo en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres dentro del trabajo en educación.

Al igual que la evaluación anterior, ésta no menciona ninguna dimensión de género de forma específica. No obstante, sí valora los cambios en las normas institucionales formales vinculados con los impactos del *mainstreaming* de género. Por otra parte, se estudian el nivel macro de actuación, al revisar cómo están las cuestiones de género presentes en la agenda de educación de los socios internacionales y de los gobiernos socios, y el nivel meso, al presentar un análisis de los factores institucionales que han favorecido y limitado el *mainstreaming* de género.

Por otro lado, la evaluación *Thematic Evaluation: Conflict and Post-conflict Reconstruction* (Johnston, 2005), que revisa la política internacional y británica, los mecanismos institucionales del DFID y algunas de sus prácticas de *mainstreaming* de género en situaciones de conflicto y post-conflicto, tampoco menciona criterios concretos de evaluación. No obstante, en su análisis vincula la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres con diferentes factores como la libertad de movimiento de las mujeres, su situación de seguridad y su participación en la esfera pública. Igualmente, los asocia con el grado de escolaridad y formación de las mujeres, con su acceso a los servicios y a los programas de generación de ingresos así como con la sensibilización a la población masculina sobre las necesidades de las mujeres.

Todo esto pone de manifiesto la atención a determinadas dimensiones de género como el papel de las mujeres en la toma de decisiones; el control del uso del cuerpo de las mujeres, cuyo abuso es común en situaciones de ausencia de seguridad impidiendo la libertad de movimiento de la mujeres; el acceso y control sobre recursos y servicios; y las necesidades de género. En tanto que se centra en el *mainstreaming* de género propiamente dicho y no atiende a sus impactos, no revisa ningún tipo específico de cambio de las relaciones de género. Asimismo, analiza el nivel macro ya que presenta cómo se tratan las cuestiones de

género en el contexto político internacional y el nivel meso de actuación puesto que revisa las fortalezas y debilidades institucionales.

Por su parte, la evaluación *Thematic Evaluation: Migration and Development* (Murison, 2005), cuyo foco es la política del DFID en materia de género, desarrollo y migración así como el *mainstreaming* de género en las intervenciones del DFID, establece un conjunto de cuatro criterios para valorar este último aspecto. Estos criterios son:

- Uso de estadísticas desagregadas y “análisis de género” para identificar las causas e implicaciones de la desigualdad.
- Grado en que las mujeres y los hombres contribuyen a la toma de decisiones, analizando en concreto si se identifican las necesidades diferenciadas de género y si éstas están presentes en la agenda pública.
- Pertinencia de la acción para promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Aquí se analiza de forma específica los indicadores de logro de cada una de las actividades.
- Impulso del desarrollo y cambios de las capacidades organizativas en instituciones locales y nacionales.

En este sentido, aborda dos dimensiones clave de género: las necesidades de género y el papel de mujeres y hombres en la toma de decisiones y puestos de liderazgo. Por otra parte, dado que analiza el proceso de *mainstreaming* de género en sí pero no sus resultados, no profundiza en ninguno de los posibles cambios en las relaciones de género. Igualmente, al dirigir su atención a las capacidades institucionales para trabajar desde un enfoque de género, la evaluación examina el nivel meso de las intervenciones.

Por último, *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment* (COWI, 2006a, 2006b y 2006c) se centra en conocer tanto la eficacia interna como la eficacia externa del DFID en la promoción de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. Para ello, diferencia los siguientes cuatro criterios de evaluación:

- Información analítica relativa al género: Se reflexiona sobre si existe información sobre los temas clave de género y sobre si hay datos desagregados por sexo tanto de los grupos beneficiarios como de las organizaciones.
- Influencia de la agenda de desarrollo y vínculo entre la igualdad de género y la reducción de la pobreza: Se analiza si se realiza un análisis de las necesidades de

mujeres y hombres así como una planificación para promover la implicación de mujeres y hombres en la toma de decisiones a diferentes niveles.

- Acciones y herramientas usadas para promover la igualdad de género: Se examina si la igualdad de género se refleja en los diferentes elementos del marco lógico y en qué grado los *Policy Information Markers*¹²⁶ (PIMS) –sistema de clasificación de la ayuda británica– son utilizados para definir la igualdad de género como objetivo principal o importante del proyecto.
- Construcción de capacidades y cambio organizacional: Se estudia la plantilla responsable de las cuestiones de género, los recursos financieros existentes para ello, las estrategias de construcción de capacidades y la formación de género, la cultura organizativa, en las percepciones y actitudes de la plantilla.

A través del análisis de estos criterios trata de darse respuesta a siete grandes preguntas de evaluación que conforman el punto de partida de la evaluación y se exponen a continuación:

- ¿Cómo han afectado los cambios en las formas de intervención del DFID al modo como se trabajan las cuestiones de género? ¿Qué evidencia hay de qué funciona y qué no funciona en relación a la integración de la perspectiva de género en las nuevas modalidades de ayuda y en los diferentes contextos nacionales?
- ¿Qué estructuras organizativas existen para motivar y recompensar el logro de los compromisos de género en los programas y cómo éstas han cambiado en el tiempo?
- ¿Cuál es el papel del DFID en los esfuerzos internacionales por promover la igualdad de género?
- ¿Ha usado el DFID un conjunto adecuado de canales para alcanzar los objetivos de igualdad de género?
- ¿Ha sido adecuado el nivel de recursos –financieros y humanos– para alcanzar los objetivos del DFID?
- ¿Cómo de consistente y eficazmente usa el DFID su conocimiento y experiencia de género para informar su programación?

¹²⁶ El *Policy Information Marker System* del DFID es su sistema interno de seguimiento para valorar el grado en que los proyectos y programas están siendo dirigidos a las áreas políticas clave.

- ¿Cuál ha sido el impacto y contribución de la política y práctica del DFID en Reino Unido, en los países socios y en relación a los objetivos internacionales de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres?

En general, y a diferencia de las nueve evaluaciones anteriores, si bien no se atiende a los criterios del CAD de forma específica si se observa una preocupación central por la eficacia, en el marco de la Declaración de París. Por otra parte, atendiendo a las dimensiones de género, se analizan las necesidades de género y el papel de mujeres y hombres en la toma de decisiones. En cuanto a los cambios en las relaciones de género, ligado al foco en el *mainstreaming* de género y sus efectos, se valoran cambios en las normas institucionales formales al analizar cómo han modificado su forma de trabajar tanto el DFID como los países socios. Respecto a los niveles de actuación analizados, se estudia el nivel meso, al examinar las capacidades institucionales y la cultura organizativa, y el nivel micro, puesto que se atiende a cómo se incorporan las cuestiones de género a lo largo del ciclo de intervenciones específicas.

En general, de acuerdo con esta revisión de las evaluaciones, los criterios del CAD no se consideran los más adecuados para evaluar iniciativas en pro de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres y se establecen otros ejes de análisis. La valoración de la eficacia, en el marco de la Agenda de París, sí se reconoce como fundamental en la evaluación desarrollada en la evaluación desarrollada tras la Declaración de París. Sin embargo, no se recoge ninguno de sus principios de forma específica.

Por otra parte, de acuerdo con las dos dimensiones de género más analizadas, la desigualdad de género se vincula fundamentalmente con la escasa participación política de las mujeres y su desigual tenencia de los recursos y beneficios. Parece, por tanto, mostrarse un mayor interés por la incorporación de las mujeres en los procesos de desarrollo –en línea con el “enfoque MED”– que por una redefinición de los roles y las responsabilidades de género tanto en la esfera pública como privada.

En cuanto a los tipos de cambio analizados, el más recurrente es el cambio en las normas formales. En este sentido, se observa una tendencia integracionista –preocupada por adaptar los procesos institucionales para promover la incorporación del género–. Las transformaciones de género, por tanto, se analizan de un modo muy limitado al prestar escasa atención a los posibles cambios en el conocimiento individual, en las condiciones objetivas de vida y en las normas informales.

Respecto a los niveles de actuación, se analizan todos ellos pero prima el estudio del nivel macro y meso. En línea con los tipos de cambio revisados, se observa una preocupación central por la institucionalidad y el contexto político careciéndose de un análisis integral.

Por último, si revisamos aquellos otros aspectos analizados que pueden ser de interés para futuras evaluaciones, de acuerdo con la tabla 5.3., observamos que se presta especial atención a los derechos de las mujeres y a la conceptualización de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Asimismo, se incluyen temas como las masculinidades alternativas y la sensibilidad masculina hacia las necesidades de las mujeres. Esto revela la vinculación entre la igualdad de género y la promoción de los derechos humanos. Por otra parte, la preocupación por el análisis de la conceptualización pone de manifiesto un reconocimiento del carácter controvertido de la igualdad de género que ha de tenerse en cuenta en la evaluación. Asimismo, la atención a los temas relativos a masculinidades refleja un interés por abordar las desigualdades de género de un modo relacional.

5.4.4. Indicadores de género

En evaluación, los indicadores constituyen instrumentos que proporcionan información sobre los diferentes puntos críticos subrayados en los criterios y preguntas evaluativas. Desde una perspectiva de género, nos interesa conocer el desarrollo de indicadores que incorporen dimensiones relativas a la desigualdad entre mujeres y hombres. En concreto, queremos valorar el tipo de indicadores propuestos desde las evaluaciones analizadas y cómo estos son contruidos. Ahora bien, la revisión de los diferentes ejercicios evaluativos pone de manifiesto que en ningún caso existe un desarrollo de indicadores vinculado a los criterios y preguntas de evaluación. Aún así, resultan de interés las diferentes reflexiones que se hacen sobre los indicadores en estas evaluaciones.

En primer lugar, los indicadores de género se consideran clave tanto para la institucionalización del *mainstreaming* de género como para el desarrollo de evaluaciones de calidad (Pinder, 2005, Waterhouse y Neville, 2005 y Watkins, 2004). Por una parte, de acuerdo con Moser, se sostiene que el establecimiento de este tipo de indicadores en el diseño de las intervenciones contribuye a que no se evapore la perspectiva de género durante su implementación (2004 citado en Pinder, 2005). Por otra, se mantiene que la calidad de toda

evaluación requiere que las desigualdades existentes entre mujeres y hombres se consideren en su definición y ejecución. A este respecto y en tanto que insumo esencial para la evaluación, se subraya la necesidad de mejorar los sistemas de seguimiento hasta el momento marcados por unos procedimientos de planificación ciegos al género (COWI, 2006a).

De forma específica, en relación con las evaluaciones de impacto, se afirma que un adecuado “análisis de género” es fundamental para el desarrollo de un buen sistema de indicadores (Waterhouse y Neville, 2005). En esta línea, se requiere el establecimiento de indicadores que midan el impacto diferenciado que las distintas intervenciones tienen sobre mujeres y hombres (Johnston, 2005).

En cuanto a la disponibilidad de indicadores sensibles al género, las distintas evaluaciones subrayan la escasa disponibilidad de este tipo de indicadores en la mayor parte de las iniciativas analizadas. De hecho, en escasas ocasiones se establecen indicadores de género en el diseño de las intervenciones y, cuando se hace, no suelen utilizarse para su seguimiento (Grellier, 2005, Murison, 2005 y Waterhouse y Neville, 2005).

Por otro lado y como efecto de los ODM, el reducido número de indicadores de género que se establecen son de tipo cuantitativo y se centran en medir resultados. Sin embargo, para medir cambios en relación de igualdad, se subraya que son necesarios indicadores de proceso que reflejen no sólo medidas cuantificables relativas a la paridad, como el número de niños y niñas matriculadas en educación primaria, sino que pongan de manifiesto transformaciones en las relaciones de género, como el equilibrio en los roles asignados a ambos sexos durante la infancia (Rose y Subrahmanian, 2005). En este sentido, la evaluación de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres requiere ir más allá de los aspectos cuantitativos e incluir indicadores que pongan de manifiesto cambios cualitativos que se reflejan, por ejemplo, comportamientos, actitudes y capacidades (COWI, 2006a)

En este contexto, se subraya la necesidad de la integración sistemática de la perspectiva de género en la elaboración de los indicadores clave en los sistemas de seguimiento y retroalimentación a todos los niveles (COWI, 2006a).

5.4.5. Metodología y técnicas de recogida de información

La metodología de evaluación en la cooperación británica se ha caracterizado por la convivencia del enfoque instrumental con el enfoque interpretativo y participativo y por la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. En el caso de las evaluaciones de género analizadas, todas ellas optan por un enfoque interpretativo, con pocos matices participativos, así como por la utilización de diversas técnicas cualitativas y algunas cuantitativas y por la triangulación de fuentes de información. No obstante, existen ciertos matices de interés entre el primer proceso evaluativo, y sus nueve evaluaciones, y el segundo proceso evaluativo.

En cuanto al primer ejercicio evaluativo, su carácter exploratorio hace que la metodología utilizada se apoye fundamentalmente en la revisión documental y el desarrollo de un conjunto reducido de entrevistas a informantes clave, cuyo perfil no siempre se explicita. Se trata de evaluaciones rápidas, orientadas a presentar una fotografía del éxito o fracaso del *mainstreaming* de género en diferentes actuaciones del DFID. En este sentido, adoptan una perspectiva interpretativa lejana de la perspectiva instrumental, del uso de métodos cuantitativos y de la realización de experimentos y cuasi-experimentos. Del mismo modo, puesto que persiguen presentar cómo está la situación, no adoptan técnicas participativas que permitirían un mayor conocimiento de los puntos débiles y fuertes de las acciones pero implicarían un estudio de mayor alcance.

Si analizamos la evaluación *DFID's Experience of Gender Mainstreaming: 1995-2004* (Watkins, 2004), observamos que el trabajo central se apoya en la revisión documental de los marcos políticos de referencia, los mecanismos del DFID y las evidencias existentes sobre impactos de las acciones. Este análisis se completa, por otra parte, con consultas a personal clave del DFID por su trabajo de género, a través de un panel de referencia, y con una visita a la oficina del DFID en Bangladesh.

Por su parte, la *Thematic Evaluation: Voice and Accountability* (Waterhouse y Neville, 2005) también se apoya en una revisión de la literatura de mayor relevancia, en esta ocasión, en materia de participación política de las mujeres y rendición de cuentas. Ahora bien, este análisis documental no se centra tanto en compromisos políticos en la materia sino en las memorias de actividades y los marcos lógicos de las intervenciones objeto de estudio. Como señalamos al hablar de sus características generales, aparte de experiencias concretas en varios países del Sur, esta evaluación se basa en el desarrollo de dos estudios de caso –

Bangladesh y Uganda—. Para estos estudios, se apoya en entrevistas con personal del DFID en su sede central de Reino Unido y en el terreno así como en entrevistas con socios clave en los dos países objeto de estudio.

La *Thematic Evaluation: Maternal Mortality* (Macdonagh, 2005) parte también de una revisión bibliográfica de compromisos políticos en la materia, del gasto financiero entre 1995 y 2004 y, fundamentalmente, de sus tres estudios de caso –India, Camboya y Nigeria—. El análisis de estos tres casos, por otra parte, se complementa a través de entrevistas cara a cara y por teléfono y mediante información proporcionada vía correo electrónico. Estas herramientas permiten identificar, con mayor profundidad, las estrategias usadas para el *mainstreaming* de género e identificar actividades y resultados no reflejados en el análisis documental.

A la par, la *Thematic Evaluation: Gender Violence* (Edbrooke y Peter, 2005) se apoya en la información elaborada por el Departamento de Estadística sobre intervenciones que trabajan violencia de género para tener una visión de conjunto de la acción del DFID en esta área. A partir de ahí, se centra en un análisis documental de los marcos políticos existentes, de los mecanismos institucionales de trabajo del DFID y de los cinco estudios de caso –Brasil, Centroamérica, Jordania, Pakistán y Sudáfrica—. Esta revisión documental es completada con entrevistas a informantes clave.

La *Thematic Evaluation: Enabling Environment for Growth and Investment* (Pinder, 2005), por su parte, se centra fundamentalmente en el análisis de las políticas y documentación operativa del DFID así como de los documentos de formulación y las revisiones existentes sobre los cinco programas objeto de estudio –Bangladesh, Guyana, Kenia, Mozambique y Ucrania—. Al tiempo, desarrolla reuniones y debates telefónicos con informantes clave de la oficina central del DFID así como correspondencia por email con el personal de las oficinas en el terreno.

Tabla 5. 4. Técnicas de recopilación de información

Evaluaciones de género	Técnicas utilizadas
<i>Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment</i> (Watkins, 2004)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental - Consulta a plantilla - Visita a una oficina del DFID en terreno
<i>Thematic Evaluation: Voice and Accountability</i> (Waterhouse y Neville, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental - Entrevistas

<i>Thematic Evaluation: Maternal Mortality</i> (Macdonagh, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental - Entrevistas cara a cara - Entrevistas telefónicas - Solicitud de información por correo electrónico
<i>Thematic Evaluation: Gender Violence</i> (Edbrooke y Peters, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental - Entrevistas
<i>Thematic Evaluation: Enabling Environment for Growth and Investment</i> (Pinder, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental. - Reuniones - Debates por teléfono - Correspondencia por correo electrónico
<i>Thematic Evaluation: Education</i> (Rose y Subrahmanian, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental. - Entrevistas - Cuestionario
<i>Thematic Evaluation: Conflict and Post-conflict Reconstruction</i> (Johnston, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental - Entrevistas
<i>Thematic Evaluation: Migration and Development</i> (Murison, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental - Entrevistas
<i>Thematic Evaluation: Modules HIV & AIDS</i> (Grellier, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental - Entrevistas cara a cara - Entrevistas telefónicas - Solicitud de información por correo electrónico
<i>Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment</i> (COWI, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental - Entrevistas cara a cara - Entrevistas telefónicas - Cuestionario - Grupos de discusión - Herramienta de valoración del cambio más significativo - Herramienta de valoración y graduación del cambio

Fuente: Elaboración propia.

En una dirección similar, la *Thematic Evaluation: Education* (Rose y Subrahmanian, 2005) toma como punto de partida el análisis de la documentación relativa a compromisos internacionales y nacionales en género y educación así como de otras referencias bibliográficas relativas a las nuevas modalidades de ayuda analizadas en diez países diferentes –Afganistán, Bangladesh, Etiopía, La India, Ghana, Malawi, Nepal, Nigeria, Ruanda y

Pakistán—. Toda esta información se contrasta con entrevistas a los asesores y asesoras del DFID en materia de educación¹²⁷ en Reino Unido y en los países objeto de estudio y con entrevistas a especialistas locales. Asimismo, se nutre de los cuestionarios cumplimentados, como parte de la consulta para el *Girls' Education Strategy Paper 2005*, por los asesores y asesoras en materia de educación en cada uno los países analizados.

Por otro lado, la *Thematic Evaluation: Conflict and Post-conflict Reconstruction* (Johnston, 2005) se apoya fundamentalmente en una revisión de la documentación referida a las políticas internacionales y nacionales en esta materia en concreto y de las estructuras y mecanismos existentes en el DFID. Igualmente, lleva a cabo un análisis documental de sus cuatro caso de estudio –Afganistán, Kosovo, República Democrática del Congo y Sierra Leona—. Aunque se realizan también entrevistas, en este caso tienen mayor peso que otras evaluaciones, en tanto que se realizan para extraer una primera información de contextualización con el personal de la sede del DFID en Reino Unido.

En cuanto a la *Thematic Evaluation: Migration and Development* (Murison, 2005), ésta también centra su metodología en el análisis de fuentes secundarias. Se desarrollan entrevistas con el personal del Equipo de Migración del DFID pero su objetivo fundamental es identificar las acciones clave en materia de género, migración y desarrollo. La revisión documental, por su parte, se orienta a analizar cómo se ha trabajado esta materia desde la política y práctica del DFID y, de forma específica, a estudiar cómo se ha integrado la perspectiva de género en las diferentes acciones de investigación e intervención directa seleccionadas.

Respecto a la última de las evaluaciones temáticas, la *Thematic Evaluation: Modules HIV & AIDS* (Grellier, 2005), ésta se apoya en un análisis de los compromisos políticos en relación a género y VIH y sida y de la documentación generada por sus tres estudios de caso –China, Uganda y Perú—. El examen documental de los tres estudios de caso se contrasta con entrevistas, cara a cara y por teléfono, y con la información suministrada por correo electrónico.

En términos generales, estas nueve evaluaciones no especifican quién desarrolla las entrevistas –mujeres y/u hombres– ni si éstas se adecúan a los posibles diferentes horarios, espacios y formas de comunicación de mujeres y hombres.

¹²⁷ Los “Education Advisers” son personal del DFID y constituyen una figura de apoyo al trabajo en materia de educación dentro de la cooperación británica.

A diferencia del primer proceso evaluativo, la *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment* (COWI, 2006a, 2006b y 2006c), implica un estudio de mayor profundidad de la política y práctica de género del DFID. Para abordar este análisis, como señalamos en páginas anteriores, se opta por la realización de tres estudios de caso, en los Balcanes Occidentales (Bosnia Herzegovina y Kosovo), La India y Nigeria. De forma paralela, se desarrollan tres estudios temáticos que abordan: la inclusión del género en el apoyo presupuestario; el impulso de la igualdad de género a través de acciones de promoción de la justicia y los derechos; y los esfuerzos del DFID en pro de la igualdad de género en los partenariados internacionales. Asimismo, se realiza una investigación sobre cómo el género se incluye en las intervenciones de crecimiento favorable a los pobres.

Dada la amplitud del objeto, se opta por la combinación de técnicas cualitativas y por el contraste de fuentes de información. En este sentido, la evaluación parte de un análisis de los principales documentos estratégicos y políticos del DFID, de los documentos de programa país y de otra documentación relativa a los temas, países, socios e intervenciones analizadas. El interés específico por estudiar los efectos en términos de *mainstreaming* de género hace que se recurra a la aplicación de las siguientes técnicas: entrevistas, cara a cara o por teléfono, a personal de todas las categorías del DFID; cuestionarios estructurados por correo electrónico a la plantilla; y grupos de discusión con población beneficiaria y plantilla responsable de la gestión y la implementación. De forma paralela, se utilizan la herramienta de valoración del cambio más significativo¹²⁸ (MSC, por sus siglas en inglés) y la herramienta de valoración y graduación del cambio¹²⁹ (CAST, por sus siglas en inglés) para sintetizar resultados e impactos. Ambas herramientas fueron útiles para identificar lecciones sobre procesos, considerando los cambios en el modo de trabajar del DFID, y para vincular los resultados de las intervenciones con los efectos en la reducción de la pobreza.

Al igual que el primer proceso evaluativo, este segundo ejercicio opta por una perspectiva interpretativa frente a modelos instrumentales. En esta ocasión, no obstante, sí se

¹²⁸ La herramienta MSC (*The 'Most Significant Change' Technique*) revela los efectos y resultados de una intervención permitiendo valorar el impacto global de la misma. Para ello, se identifican los principales cambios de acuerdo con la información proporcionada por los diferentes agentes implicados en la intervención y en pequeños grupos se debate la importancia de cada uno de estos cambios (Davies y Dart, 2005).

¹²⁹ La herramienta CAST (*Change Assessment and Scoring Tool*) proporciona una visión general de los cambios tal y como son percibidos por los grupos implicados en la intervención evaluada. La comparación de los resultados obtenidos con esta herramienta diferenciando por grupos – de mujeres y hombres, por ejemplo – puede facilitar información clave sobre sus diversas percepciones (Mikkelsen, 2005: 313).

observan ciertos matices participativos por la utilización de las herramientas MSC y CAST que requiere la participación de los diferentes agentes implicados en las intervenciones evaluadas. No obstante, no se especifica quién –mujeres y/u hombres– llevó a cabo las entrevistas y quién facilitó los grupos de discusión y la aplicación de estas herramientas participativas. De igual modo, tampoco se expone si, para la aplicación de estas técnicas, se tuvieron en consideración los diferentes horarios, espacios y modos de comunicación de mujeres y hombres.

5.4.6. Difusión y uso de la evaluación

La difusión y uso de la evaluación constituyen dos elementos centrales de todo ejercicio evaluativo. De poco sirve una evaluación si no se comunican sus resultados y conclusiones y si no se aplican sus recomendaciones. En la presente investigación, el interés se centra en conocer cómo se difunden las evaluaciones de género; qué impacto tienen en la toma de decisiones; y hasta qué punto impulsan la rendición de cuentas sobre los avances y retos en materia de igualdad.

En cuanto al modo de difusión de las evaluaciones, se observa que todas ellas se han divulgado a través de unos mismos canales. En todos los casos, se han mantenido reuniones con las organizaciones y personas interesadas en discutir sobre los informes de evaluación una vez publicados estos. Sin embargo, no se especifica la difusión que las evaluaciones tuvieron a lo largo de su ejecución entre las diferentes personas implicadas aunque sí la comunicación constante del segundo proceso evaluativo a la *Senior Management*, responsable de la toma de decisiones estratégicas en el DFID, y a las diferentes divisiones del DFID para alimentar sus procesos de planificación.

Por otro lado, todas las evaluaciones se han publicado en papel y están disponibles en la página web del DFID con la finalidad de que toda la gente interesada pueda acceder a las mismas. Además, se han remitido copias en papel a toda aquella institución, organización o persona que así lo ha solicitado. De forma paralela, se han enviado en formato electrónico a diferentes donantes y al Comité de Ayuda al Desarrollo para que puedan conocer los principales resultados. En el caso específico del CAD, su envío también ha facilitado que puedan hacerse públicas en el *DAC Evaluation Resource Centre* (DEReC).

En cuanto al uso e impacto de las evaluaciones, el primer proceso evaluativo sirvió de base para el diseño y acotación del segundo y alimentó la toma de decisiones en relación a cada una de las áreas analizadas en las evaluaciones temáticas. Por otra parte, en su conjunto, ambos procesos se reconocen en la actualidad como el “gran hito” en materia de género y desarrollo en la cooperación británica en tanto que pusieron de manifiesto la inconsistencia entre la práctica y los compromisos políticos. De hecho, estas evaluaciones incrementaron la atención a las cuestiones de género en el DFID y contribuyeron a que se generaran nuevos compromisos institucionales para integrar el género en el seno del DFID. En concreto, alimentaron el “*Gender Equality Action Plan 2007-2009. Making faster progress to gender equality*” (DFID, 2007) que por primera vez estableció medidas organizativas a tomar en el seno del DFID para asegurar el *mainstreaming* de género y promover la igualdad de género. Asimismo, impulsaron la mejora de los procesos institucionales en relación a la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo de todos los departamentos del DFID en Reino Unido así como en sus oficinas en terreno.

En el campo específico de la evaluación, ambos procesos evaluativos fueron el determinante para que se pusiera en marcha formación específica en género para la plantilla del EvD así como para que se elaborara la guía “*How to Note on Integrating Gender within Evaluation*” (DFID, 2008) y el “*Evaluation Department Gender Equality Action Plan*” (DFID, 2010a).

Todo ello pone de manifiesto que, en efecto, los dos procesos evaluativos analizados tuvieron un impacto en la toma de decisiones. En especial, han marcado las medidas puestas en marcha para mejorar el funcionamiento institucional del DFID. Ahora bien, en ninguno de los casos han servido de insumo para rendir cuentas a la ciudadanía sobre los progresos y retos en materia de igualdad. En este sentido, ha existido una mayor preocupación por valorar los procesos para generar la igualdad que los avances efectivos en esta dirección. A este respecto, como subrayan Hunt y Brouwers, no hay que olvidar que es tan importante analizar las prácticas institucionales de *mainstreaming* de género como los resultados en materia de igualdad de género. Una buena aplicación del *mainstreaming* de género no trae de forma directa efectos positivos en términos de género (2003).

A MODO DE CONCLUSIÓN

La erradicación de la pobreza ha constituido la prioridad central de la cooperación oficial británica en los últimos diez años. En concreto, su fuerte compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha hecho que sus líneas de acción se vinculen al impulso de la gobernanza global así como a la mejora de los indicadores de educación, igualdad entre mujeres y hombres, salud y medio ambiente.

Reflejo de esta influencia de los ODM, las acciones británicas en pro de la igualdad de género se han vinculado estrechamente con la reducción de la pobreza y, de forma específica, con el logro del tercer ODM relativo a la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres. En este marco, la desigualdad de género se ha concebido como un freno para el desarrollo económico y sostenible y, por tanto, se ha considerado necesario poner en marcha medidas al respecto. Ahora bien, estas acciones no se han dirigido a modificar las causas estructurales que generan la desigualdad, sino que se han centrado en las mujeres como personas vulnerables, excluidas y discriminadas. Se ha asumido, en este sentido, que la feminización de la pobreza explica la desigualdad de género y que la solución pasa por una mayor inclusión de las mujeres en los procesos de desarrollo. En esta línea, las políticas adoptadas han estado marcadas por el principio de no discriminación que, en la práctica, se ha traducido en la asunción de la “estrategia de la eficiencia” por parte de la cooperación británica.

En cuanto a la evaluación, ésta ha experimentado un nuevo impulso a lo largo de la última década y así se ha puesto de manifiesto tanto en su estructura y recursos como en sus funciones principales. De hecho, la evaluación se ha consolidado como un ejercicio clave en el sistema británico de gestión del cambio y de rendición de cuentas. Además, de forma paralela, en estos años las evaluaciones han ido ganando un carácter más estratégico así como han ido ampliando sus contenidos de análisis y sus enfoques metodológicos.

En este contexto y dada la importancia de la igualdad de género en los ODM, a lo largo de este período ha existido una voluntad política por evaluar en clave de género y se han realizado varios esfuerzos en esta dirección. Por una parte, el “*Gender Equality Action Plan 2007-2009*” incluyó entre sus objetivos la rendición de cuentas en relación a los avances y retos en materia de igualdad y el desarrollo capacidades a este respecto (DFID, 2007). Por

otra la política británica de evaluación, “*Building the Evidence to Reduce Poverty. The UK’s Policy on Evaluation for International Development*”, incorporó el género como una variable clave a atender en el análisis de la cobertura e identificó la inclusión de la perspectiva de género en evaluación como un estándar de calidad de los procesos evaluativos (DFID, 2009a). Desde el Departamento de Evaluación, además, se han desarrollado desde 2005 distintas listas de verificación, de diferente calado, que han incluido la perspectiva de género como elemento clave de la calidad evaluativa. Asimismo, se han puesto en marcha procesos de formación y capacitación en género y evaluación para su plantilla. No obstante, la apuesta más importante a este respecto ha sido el “*Evaluation Department Gender Equality Action Plan*” (DFID, 2010a) cuya finalidad es que la evaluación contribuya más significativamente a la toma de decisiones en materia de género y desarrollo.

Ahora bien, a pesar de estos compromisos y esfuerzos, los avances parecen ir lentos. La incorporación efectiva de la perspectiva de género en evaluación no ha contado con un seguimiento sistemático hasta el momento y se precisan de más recursos –temporales, financieros y humanos– para ello. No existe, en este sentido, una recolección de todos los datos desagregados por sexo y la evaluación con enfoque de género sólo se hace de manera selectiva o parcial. De hecho, cuando existen intereses evaluativos en competencia las cuestiones de género tienden a ocupar un segundo lugar.

Respecto a los dos grandes procesos evaluativos analizados y las diez evaluaciones asociadas a estos, su finalidad es valorar la política y práctica del DFID en materia de igualdad y empoderamiento de las mujeres. De forma específica, enmarcados en un período temporal concreto, 2004-2006, quieren conocer los avances experimentados desde la Conferencia de Beijing así como los progresos en relación a los ODM. La última evaluación, de 2006, además tiene como objetivo analizar, influida por los cambios asociados a la Declaración de París, cómo se está integrando la perspectiva de género en las nuevas modalidades de ayuda. En general, todos los ejercicios evaluativos se orientan a alimentar nuevos procesos de planificación en materia de género teniendo, en este sentido, una clara función de aprendizaje y mejora.

Por otra parte, en tanto que el primer proceso evaluativo tiene entre sus objetivos sentar una base de conocimiento para el desarrollo del segundo, existen diferencias en su planteamiento y diseño. En este sentido, el primero constituye un ejercicio de carácter preliminar y exploratorio que no siempre establece criterios evaluativos y que opta por

enfoques metodológicos apoyados fundamentalmente en el análisis documental y el desarrollo de entrevistas. Por su parte, el segundo ejercicio implica una praxis evaluativa más sistemática y estructurada con un mayor desarrollo de criterios y la inclusión de preguntas de evaluación. Al tiempo, supone la utilización de un abanico más amplio de técnicas de recopilación de información que incluye tanto herramientas cualitativas, cuantitativas como participativas.

Respecto a los criterios o ejes de análisis, en ninguna de las evaluaciones se consideran los criterios del CAD como temas críticos y se establecen otras dimensiones de análisis. Los principios de la Declaración de París tampoco se incorporan en la única evaluación realizada después de su aprobación. No obstante, sí se observa un especial interés por valorar la eficacia del DFID en promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Las dimensiones de género más analizadas, por su parte, revelan una comprensión de la desigualdad ligada, fundamentalmente, a la participación política de las mujeres y a su acceso y control de recursos y beneficios. El énfasis en la medición de los cambios institucionales formales refleja una tendencia integracionista más interesada en valorar cómo se ha incluido el género en los procedimientos institucionales que en valorar cambios más globales. De igual forma, la mayor atención al nivel macro y meso de actuación manifiesta un análisis poco integral de que no considera la presencia de los contenidos de género en la implementación de las acciones. No obstante, estas evaluaciones subrayan la importancia de atender a temas clave como los derechos de las mujeres, la conceptualización de la desigualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; y las nuevas masculinidades.

En cuanto a los indicadores, ninguna de las evaluaciones establece un sistema de indicadores vinculado a los criterios de evaluación. Empero, se reconoce la importancia de indicadores sensibles al género para asegurar el *mainstreaming* de género y para mejorar la calidad de las evaluaciones. Paralelamente, se subraya la escasez de indicadores de este tipo en el diseño de las intervenciones así como la centralidad de los indicadores cuantitativos que muestran resultados. En este punto, enfatizan en la necesidad de combinar indicadores de género cuantitativos con otros cualitativos que muestren en mayor medida los procesos de cambio.

La difusión de las evaluaciones, por otra parte, sigue en todos los casos los canales establecidos por el DFID. En cuanto a su uso, las diez evaluaciones analizadas han tenido un

fuerte impacto en la asunción de compromisos institucionales en materia de género. De hecho, estas evaluaciones constituyeron unos insumos centrales para el “*Gender Equality Action Plan 2007-2009*” (DFID, 2007) así como fomentaron la puesta en marcha de medidas concretas en los diferentes departamentos del DFID y en sus oficinas en el terreno. Aún así, en ningún caso los informes de evaluación han servido para rendir cuentas sobre avances en materia de igualdad, un punto débil que precisa ser mejorado.

A futuro, la política evaluativa del gobierno conservador conformado en mayo de 2010 parece centrar la mirada en el control del gasto y en la transparencia financiera más que en el aprendizaje y la mejora. En relación con el género, las declaraciones al respecto reflejan una apuesta por la “estrategia de la eficiencia” entiendo a las mujeres como motores clave del desarrollo. Ahora bien, la evaluación planificada para 2011-2012 sobre de género está por el momento paralizada. Además, aún no se sabe si el nuevo *independent aid watchdog* considerará prioritario atender a la igualdad de género en las evaluaciones y apoyar los esfuerzos emprendidos desde el EvD en esa dirección. Conozcamos, a continuación, cuál ha sido el trabajo de la cooperación sueca en esta área. Nuestra finalidad en este caso no es otra que seguir indagando en cómo se atiende al género en los sistemas de evaluación, qué caracteriza a las evaluaciones de género y cuáles son los factores que favorecen y limitan la asunción de un enfoque de género en evaluación.

CAPÍTULO 6. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA SUECA

INTRODUCCIÓN

A lo largo de este capítulo nos adentramos en la experiencia de la cooperación sueca en materia de evaluación y género en el período 2000-2010. Nuestro objetivo es conocer cómo se ha integrado la perspectiva de género en el sistema de evaluación de la cooperación sueca y qué ha caracterizado, en concreto, a las evaluaciones de género puestas en marcha.

Con esta finalidad, el capítulo comienza con una revisión de las políticas de desarrollo de la cooperación sueca en la última década. En esta línea, presenta una aproximación a los objetivos y áreas estratégicas de la política sueca de desarrollo internacional al tiempo que expone los principales documentos de política relativos a la igualdad entre mujeres y hombres. De forma inmediatamente posterior, se analiza la evaluación de la ayuda oficial sueca en este mismo período profundizando en los principales cambios relativos a la política y al desarrollo de estructura así como a la función, el objeto, el contenido y la metodología de evaluación.

Una vez presentado el marco político en materia de igualdad de género y la situación de la evaluación en los últimos diez años, se expone cómo se abordan las cuestiones de género en las políticas de evaluación y los procedimientos de las unidades de evaluación de la ayuda sueca –el Departamento de Evaluación de la Agencia Suecia para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Agencia Sueca para la Evaluación del Desarrollo (SADEV, por sus siglas en inglés)–.

A continuación, se presentan las evaluaciones de género realizadas desde estas unidades y se realiza un análisis del proceso evaluativo así como de su difusión y uso. De este modo, se describen las características generales de las evaluaciones objeto de estudio y se analiza cuál es su función y finalidad, cuáles son sus criterios y preguntas evaluativas, cuáles son sus indicadores, qué metodologías y técnicas utilizan, y cuál es su difusión y uso.

Todo este análisis nos proporciona una imagen de la situación actual del sistema de evaluación de la cooperación sueca en materia de género, sus avances y sus retos. Igualmente, nos enseña las características específicas de la evaluación de acciones de género que, desde

nuestro punto de vista, es clave para plantearnos cómo incorporar la perspectiva de género en evaluación.

6.1. LA POLÍTICA SUECA DE DESARROLLO INTERNACIONAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

6.1.1. Características de la política sueca de desarrollo internacional

Suecia constituye uno de los países donantes con mayor trayectoria y mayores desembolsos en materia de ayuda internacional. En 1952 ya creó el *Central Committee for Swedish Cooperation* que supuso el origen de la institucionalización de su ayuda al desarrollo ya iniciada con su contribución en 1948 al primer programa de desarrollo impulsado por Naciones Unidas. En la actualidad, la responsabilidad en esta área recae en el Ministerio de Asuntos Exteriores que cuenta con una política de desarrollo internacional, no sólo de cooperación, que queda expresa en sus dos instrumentos de acción: la “Política de Desarrollo Global” (PDG) de 2003 y la cooperación para el desarrollo. El objetivo general de esta política es impulsar un desarrollo internacional equitativo y sostenible mediante la creación de condiciones que permitan a la población empobrecida mejorar sus niveles de vida. Con esta finalidad, Suecia destinó en 2008 el 0,98% de su producto nacional bruto, el máximo en términos relativos de los países del CAD, a ayuda oficial al desarrollo¹³⁰.

En cuanto a sus instrumentos de acción, la “Política de Desarrollo Global”, reconocido el impacto que tienen con frecuencia las políticas suecas en los países del Sur, se centra de forma específica en promover la coherencia de las políticas nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lograr un desarrollo internacional justo y sostenible (Ministry of Foreign Affairs, 2003). En este sentido, implica a los diferentes actores sociales –Ministerios, municipalidades, organizaciones civiles, organizaciones empresariales, etc.– ante la necesidad de una mayor acción global y constituye, de esta forma, la primera política integrada para el desarrollo global de todos los países donantes (Toledano *et al.*, 2008: 57). Asimismo, toda la PDG está marcada por dos enfoques de trabajo específicos: un enfoque centrado en la población pobre y un enfoque de derechos humanos, ambos considerados clave para el desarrollo social.

¹³⁰ Este 0,98% de su producto interior bruto sueco constituye en términos absolutos 4.546 millones de dólares americanos y sitúa a la cooperación sueca en la décima posición en desembolsos dentro de los países del CAD. A fecha de 15 octubre de 2010, los últimos datos del CAD disponibles hacen referencia al año 2008 y provienen del “Statistical Annex of the 2010 Development Co-operation Report”, disponible en: http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html (Consulta: 30 de enero 2011).

La cooperación sueca para el desarrollo¹³¹, por su parte, se materializa en el trabajo con países socios a través de la ayuda oficial al desarrollo, bilateral o multilateral, gestionada en su mayor parte desde la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)¹³² constituida en 1995. Con el objetivo general marcado por la PDG, la cooperación para el desarrollo centra su actuación en las zonas de conflicto, en el continente africano y en los países de Europa Central y del Este.

Ambos instrumentos políticos se caracterizan también por asumir que, aunque cada país socio es responsable de su propio desarrollo, en un mundo globalizado éste se ve influido por las interconexiones entre los Estados. En esta línea, la política sueca de desarrollo apuesta por el diálogo entre los diversos agentes, por el multilateralismo y por la cooperación a través de la Unión Europea, rasgos que han caracterizado a Suecia durante mucho tiempo y que además están en concordancia con la Agenda de París. En concreto, para la política sueca de desarrollo, las prioridades políticas de los países socios, en la búsqueda del alineamiento, han de conformar la base de la cooperación al desarrollo. Igualmente, con la finalidad de armonizar esfuerzos, gran parte de la cooperación sueca se canaliza a través de organizaciones multilaterales. Estas características, por otra parte, se han reforzado con las tendencias de la cooperación sueca a lo largo del último lustro que, como se expone más adelante, ponen el énfasis en la eficacia y la calidad de la ayuda¹³³.

En cuanto a las áreas prioritarias de la política sueca de desarrollo internacional, desde el *Budget Bill*¹³⁴ de 2008, fruto del gobierno de centro-derecha constituido por la Alianza por

¹³¹ La cooperación sueca no cuenta con un documento marco de política general como tal sino que se expresa en los “Budget Bill” que se presentan cada año. Junto con ello dispone de nueve políticas sectoriales - de igualdad de género y el papel de las mujeres, de seguridad y desarrollo, de acción humanitaria, de VIH y sida, de investigación para el desarrollo, de apoyo a la sociedad civil del Sur, de desarrollo democrático y derechos humanos, de crecimiento económico, de clima y medio ambiente – que son definidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Estas políticas sectoriales, la “Política de Desarrollo Global” y las necesidades específicas de cada país socio definen las estrategias de cooperación que Suecia establece con cada país con el que trabaja.

¹³² El Ministerio de Asuntos Exteriores, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi), el *Nordic Africa Institute*, la *Folke Bernadotte Academy*, la *Swedish National Audit Office* y la Agencia Sueca para la Evaluación del Desarrollo (Sadev, por sus siglas en inglés) son los principales actores gubernamentales de la cooperación sueca. En 2010, Asdi es la responsable de la gestión del 50,96% del total de la AOD presupuestada si atendemos a los datos que aparecen su web: <http://www.sida.se/English/About-us/Budget-and-annual-report/> (Consulta: 30 de enero 2011).

¹³³ Se puede profundizar en estos nuevos enfoques en la siguiente página web: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/11962> (Consulta: 30 de enero 2011).

¹³⁴ Los “Budget Bill”, tal y como se ha indicado en otra nota al pie, constituye los marcos políticos de referencia en materia de desarrollo internacional y son definidos cada año.

Suecia¹³⁵ en 2006 y mantenido tras las elecciones de 2010, la ayuda se ha centrado en tres grandes áreas: la democracia y los derechos humanos, el medio ambiente y el clima, y la igualdad de género y el papel de las mujeres en el desarrollo. Éstas son definidas como áreas representativas del desarrollo que se quiere impulsar a través tanto de la PDG como de la cooperación para el desarrollo. La igualdad de género, en concreto, queda definida como un derecho humano y una condición fundamental para disminuir la pobreza. Profundicemos en el siguiente punto cuál ha sido su papel en la cooperación sueca.

6.1.2. La igualdad de género como prioridad política sueca

En materia de igualdad entre mujeres y hombres, Suecia constituye el donante que mayor esfuerzo hace de acuerdo con los últimos datos del CAD. En 2008, del total de su AOD distribuible sectorialmente, el 79% tuvo como objetivo principal o significativo la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres¹³⁶ (CAD, 2010a: 22). Una apuesta similar se ha observado a lo largo de la última década¹³⁷ como reflejo de la trayectoria de una cooperación que se encuentra entre las pioneras en esta materia. De hecho, los contenidos sobre igualdad han estado presentes en su agenda desde los sesenta y empezaron a tomar fuerza a partir la Primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Mujeres, México (1975).

Si analizamos sus iniciativas concretas en materia de igualdad, en 1983 se adopta el “Programa de acción para ayuda al desarrollo enfocada hacia la mujer” y, desde mediados de esta década, se impulsa el desarrollo de una gran variedad de herramientas que van desde programas de formación en materia de igualdad entre mujeres y hombres a manuales sobre esta materia para distintas áreas sectoriales (Bergstén, 2001 y ASDI, 2006a).

¹³⁵ Alianza por Suecia (*Alliansen*, en sueco) está conformada por cuatro partidos diferentes: el Partido Moderado (*Moderata samlingspartiet*, en sueco), el Partido de Centro (*Centerpartiet*, en sueco), el Partido Popular Liberal (*Folkpartiet liberalerna*, en sueco) y el Partido de la Democracia Cristiana (*Kristdemokraterna*, en sueco). En las elecciones de septiembre de 2010 la Alianza por Suecia perdió la mayoría absoluta en el Parlamento pero logró conformar un nuevo gobierno.

¹³⁶ Para interpretar este dato, el CAD hace referencia a que es necesario compararlo con el ratio de cobertura. En esta ocasión, el ratio de cobertura es el 100% puesto que se ha analizado toda la ayuda distribuible sectorialmente.

¹³⁷ Los datos sobre AOD y género del CAD por país miembro se remontan a 2002 no permitiendo tener un análisis de todo el período 2000-2010.

La Plataforma para la Acción de Beijing de 1995, por su parte, contribuye a que la cooperación sueca incremente el trabajo en este campo y reconozca la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como elemento clave para un desarrollo sostenible y centrado en las personas (Mikkelsen *et al.*, 2002a). Como efecto, en 1996 el Parlamento sueco reconoce la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en los países socios como un objetivo de la cooperación al desarrollo y un prerrequisito para la reducción de la pobreza. Un año después, en 1997, se publica el primer programa de acción a este respecto, el “*Action Programme for Promoting Gender Equality between Women and Men in Partner Countries*”. Éste vincula la igualdad de género a la igualdad de derechos, oportunidades y obligaciones de mujeres y hombres así como al fortalecimiento de las capacidades de ambos para influir, participar y beneficiarse de los procesos de desarrollo. Al tiempo, presenta el *mainstreaming* de género” como la estrategia para conseguir dicha igualdad (ASDI, 2003). Recoge, en este sentido, el enfoque GED o de Género en el Desarrollo impulsado desde Naciones Unidas a partir de Beijing.

Como apoyo para el desarrollo de la estrategia de la transversalidad, en 2003 aparece la guía *Analysing Gender* que, de forma breve, subraya cómo incorporar de modo transversal los contenidos de género en las intervenciones de desarrollo. En concreto, la guía propone examinar e identificar los factores que refuerzan y perpetúan las desigualdades de género y que se reproducen a través de las estructuras sociales, las instituciones, los valores y las creencias. Tal y como señala, no se trata de incluir a mujeres o hombres en determinados proyectos sino de reformular su diseño atendiendo a las necesidades e intereses específicos de mujeres y hombres, niñas y niños. Para ello, subraya la importancia de contar con estadísticas desagregadas por sexo y presenta el “método de las 3R” (*representation, resources and realia*)¹³⁸ como herramienta clave para conocer la realidad específica de cada intervención en clave de género (ASDI, 2003).

En sustitución del “*Action Programme for Promoting Gender Equality between Women and Men in Partner Countries*”, en 2005 se elabora la política “*Promoting Gender*

¹³⁸ El “método de las 3R” fue desarrollado por Gertrud Aström y la Asociación Sueca de Autoridades Locales. En un primer momento, se utilizó por las municipalidades suecas aunque, con posterioridad, ha sido también usada por otras organizaciones en Suecia y en otros países. El método consiste en recopilar información cuantitativa sobre: quién toma las decisiones y quién se beneficia (*representation*); cómo se distribuyen los recursos entre los sexos (*resources*); y por qué existe esa representación y distribución específica entre mujeres y hombres en el contexto objeto de análisis (*realia*). A partir de aquí, se sienta la base para un análisis cualitativo de la intervención (Asdi, 2003: 10).

Equality in Development Cooperation 2005-2010". El objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres es el mismo. Sin embargo, toma mayor peso la relación entre género y pobreza de acuerdo con el enfoque de la "Política de Desarrollo Global", a escala nacional, y de los ODM, a escala internacional. Así, se subraya como punto de partida que la igualdad fortalece la lucha contra la pobreza. Paralelamente, también se afirma que la igualdad es fundamental para el desarrollo democrático; que las estructuras de poder desiguales para mujeres y hombres impiden un desarrollo económico y democrático; que las relaciones entre sexos tienen diversos aspectos en las diferentes sociedades; y que es necesario que haya las mismas posibilidades para mujeres y hombres de poseer tierras y bienes, ganar dinero y participar en la vida profesional para que exista un desarrollo sostenible y democrático. En este sentido, esta nueva política se aproxima a la "estrategia de la eficiencia" del "enfoque MED" en tanto que la igualdad se impulsa como elemento central para un desarrollo más eficiente y efectivo y esto se traduce en la inclusión de las mujeres en el mercado laboral formal y en los espacios de toma de decisión.

Aún así, en este marco, la estrategia de *mainstreaming*, propia del "enfoque GED", se mantiene como estrategia fundamental para la igualdad de género y se asume como responsabilidad de todas las personas, no sólo aquéllas expertas en género. Se especifican, en concreto, tres enfoques diferentes vinculados con al *mainstreaming* de género: la aplicación e integración activa de la perspectiva de género; las acciones específicas sobre determinados grupos o contenidos de género; y el diálogo con los socios en materia de igualdad género. Como áreas prioritarias de acción se subraya el fortalecimiento de los derechos de mujeres, hombres, niñas y niños así como el empoderamiento político y económico de las mujeres (ASDI, 2005).

Ahora bien, el *Budget Bill* de 2007 redefine estas áreas estableciendo las siguientes: la salud y los derechos sexuales y reproductivos, la participación política de las mujeres, el empoderamiento económico de las mujeres y la seguridad de las mujeres (Byron *et al.*, 2010a). Si bien las dos primeras constituyen prioridades clásicas de la cooperación sueca, reflejo del propio movimiento feminista nacional, las dos últimas han tomado peso en los últimos años de la mano del gobierno liberal conformado en 2006. En concreto, el empoderamiento económico de las mujeres muestra, de nuevo, un vínculo claro de la política de género con la "estrategia de la eficiencia" al apoyarse en las mujeres como sujeto productivo económicamente pero sin realizar una análisis de la economía de los cuidados y,

por tanto, del trabajo reproductivo y comunitario. El énfasis en la seguridad de las mujeres, por otra parte, reafirma la visión de las mujeres como víctimas y como sujetos con poco poder para cambiar sus condiciones de vida.

En línea con esta nueva política en materia de género, en 2009 ve la luz el manual de ASDI *Gender Equality in Practice* donde queda definido de forma clara el modelo de *mainstreaming* de ASDI que es aplicable en programas, sectores y países. Este modelo se apoya en tres ejes:

- El “análisis de género”, que ha de estar presente en la fase de diseño y, en concreto, en el estudio del contexto de cualquier acción de desarrollo.
- La definición, de acuerdo con el “análisis de género”, de una estrategia de género que identifique las áreas clave de colaboración, el enfoque a usar y cómo implementarlo.
- Los tres enfoques señalados en líneas anteriores y que pueden utilizarse de forma separada o en combinación (ASDI, 2009a: 9-10).

Asimismo, este manual subraya que el “análisis de género” debe incluirse en los análisis económicos, en los análisis de impacto ambiental, en los análisis de poder, en los análisis sobre conflictos, en los estudios sobre derechos humanos y democracia así como en aquéllos centrados en VIH y sida, entre otros. El “análisis de género” debe aplicarse de forma separada en los casos donde no exista suficiente información sobre la situación de mujeres y hombres así como en sectores nuevos o temas específicos.

De forma paralela a la definición de estos objetivos, prioridades y estrategias, la cooperación sueca señala la necesidad de dotarse de recursos para la implementación de las medidas de género, su análisis y valoración. Así, la política de 2005 subraya que se han de destinar recursos, expresos en el plan operativo anual, para formar a la plantilla así como se han de establecer incentivos y competencias en materia de igualdad y *mainstreaming* (ASDI, 2005).

En relación con la evaluación, indica que ASDI es responsable del seguimiento y la evaluación de sus propias acciones en materia de género en coordinación con otros donantes y socios. La agencia debe valorar si las relaciones entre mujeres y hombres han cambiado y cómo esto se vincula con el objetivo de la reducción de la pobreza (ASDI, 2005: 11). Por su parte, el manual *Gender Equality in Practice* pone de manifiesto la necesidad de integrar la perspectiva de género en todo el ciclo de las intervenciones. Respecto a la evaluación, señala

como aspectos clave la inclusión de la igualdad de género como contenido en los términos de referencia; la experticia en materia de género en el equipo de evaluación; y el análisis de los objetivos e indicadores de género (ASDI, 2009a: 30).

A continuación, se expone el desarrollo de la evaluación en la cooperación sueca en los últimos diez años para, a posteriori, adentrarnos en cómo se ha integrado la perspectiva de género en su política y práctica.

6.2. AVANCES Y RETOS EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA OFICIAL SUECA

La cooperación oficial sueca cuenta con una larga trayectoria en materia de evaluación y se ha caracterizado por constituir tradicionalmente uno de los donantes que destinan mayores recursos económicos y humanos a esta materia. En concreto, en 2009 Suecia destinó a la evaluación, 8,2 millones de dólares, el 0,174% de su AOD, encontrándose dentro del CAD sólo por detrás de Japón y Reino Unido en cifras absolutas. En este mismo año, la cooperación sueca contó con una plantilla de 32 personas y con una media de evaluaciones al año alta, 27 informes (CAD, 2010b: 111).

Por otra parte, si se atiende a su desarrollo en materia de evaluación en los últimos años, se observa que, junto con la constitución de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)¹³⁹ en 1995, se crea el Departamento de Evaluación y Auditoría Interna (UTV, por sus siglas en sueco). Unos años más tarde, en 1999, ASDI se dota de una política de evaluación que define qué se entiende por evaluación, cuáles son sus objetivos y cuáles sus criterios de análisis (ASDI, 1999). En esta misma línea, en la última década se produce una reafirmación de la relevancia de la evaluación así como una apuesta por la consolidación de la función de la evaluación.

Por una lado, en el primer lustro del presente siglo, la “Política de Desarrollo Global” (PDG) de 2003 reconoce la evaluación como un componente central de la gestión por objetivos y la gestión orientada a los resultados (*Ministry for Foreign Affairs*, 2003 y Toledano *et al.*, 2008). Este énfasis en la evaluación también se refleja en la publicación del manual de evaluación de ASDI en 2004 que persigue dotar de conocimientos y herramientas evaluativas a su plantilla, a las diferentes organizaciones e instituciones socias así como a consultores y consultoras independientes (ASDI, 2004).

Por otro lado, la evaluación en la cooperación sueca experimenta modificaciones sustanciales especialmente a partir del año 2006. En este período, se producen dos transformaciones clave: la constitución de la Agencia Sueca de Evaluación del Desarrollo (SADEV, por sus siglas en inglés) en 2006 y el cambio de mandato del UTV en 2008 que

¹³⁹ La cooperación sueca tiene una larga trayectoria. Suecia realiza su primera aportación en 1948 al primer programa de desarrollo impulsado por Naciones Unidas y en 1952 establece su primera organización de cooperación al desarrollo, *Central Committee for Swedish Cooperation*. La conformación de ASDI en 1995 supone la unificación de cuatro agencias existentes con anterioridad en una única agencia.

viene acompañado por la publicación en 2010 de “*Sida’s Evaluation Guidelines*” que sustituyen a la política de 1999 (ASDI, 2010).

La creación en 2006, junto con el UTV, de SADEV constituye una apuesta por una evaluación del conjunto de su cooperación así como por una mayor independencia. A diferencia de la primera que es un organismo interno de ASDI y remite directamente a su dirección general, SADEV se establece como un organismo autónomo dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, que informa al Gobierno sueco y cuyo mandato es evaluar toda la cooperación oficial sueca y, con ello, generar cambio en la ayuda oficial al desarrollo (AOD).

En 2008 el nuevo mandato del UTV, de la mano de importantes cambios internos en ASDI, supone un paso más en la consolidación de la evaluación en la cooperación sueca. Con anterioridad, el UTV se centraba principalmente en la realización de sus propias evaluaciones. A partir de 2008, asume un nuevo rol de coordinación de todo el trabajo de evaluación de ASDI. En los años 2006 y 2007 diferentes estudios internos pusieron de manifiesto la reducida calidad de las evaluaciones desarrolladas por los departamentos operativos de ASDI, las denominadas evaluaciones descentralizadas que conforman el 88,7% de toda la actividad evaluativa¹⁴⁰. En este contexto, el nuevo mandato del UTV retira sus anteriores responsabilidades en materia de auditoría interna y fortalece su rol de asesoría en evaluación a otros departamentos con la finalidad de incrementar su calidad técnica así como la utilidad de los ejercicios evaluativos. Junto con esta función de asesoría, el UTV también adopta las responsabilidades de apoyar al desarrollo de capacidades evaluativas en los países socios e impulsar la cooperación internacional en materia de evaluación. A grandes rasgos, se intenta fortalecer el trabajo de ASDI en evaluación tal y como se recoge también en “*Sida’s Evaluation Guidelines*” de 2010 (ASDI, 2010).

Ahora bien, esta tendencia a la consolidación de la evaluación no ha supuesto grandes cambios en la función de la evaluación, su objeto, su contenido y su enfoque metodológico que ya estaban claramente definidos en la cooperación sueca a comienzos del siglo XXI. No obstante, sí se ha producido una reafirmación de sus características originarias de la mano de la Agenda de París.

En cuanto a las funciones de la evaluación, ya en la política de evaluación de 1999 se reconocen las de aprendizaje y rendición de cuentas. En estos diez años, no obstante, se ha

¹⁴⁰ Este dato hace referencia al período 2000-2010 y ha sido proporcionado directamente por el UTV.

producido una consolidación de la función de aprendizaje. Así se pone de manifiesto en el manual de evaluación de ASDI que define evaluación como instrumento de aprendizaje (ASDI, 2004).

Existe una clara voluntad, expresa en la política de 1999 y reafirmada en los últimos años, de hacer útiles los ejercicios evaluativos para todas las partes implicadas. En concreto, en las "*Sida's Evaluation Guidelines*" de 2010 se promueve una evaluación orientada a la utilización, más centrada en generar aprendizajes que en rendir cuentas. Se reconoce que los procesos de desarrollo son complejos y que es crucial generar lecciones aprendidas para mejorar la ayuda al desarrollo. Además, se asume que la evaluación es clave para generar una cultura de aprendizaje en los países socios teniendo, en este sentido, un carácter empoderante (ASDI, 2010).

Con esta finalidad de aprendizaje, se desarrollan durante la última década la serie de publicaciones "*Sida Evaluations*", la serie "*Sida Studies in Evaluation*" centrada en temas metodológicos, la "*Sida Evaluation Newsletter*" y una serie de carácter más informal denominada "*UTV Working Paper*".

La preocupación por la utilidad también se refleja en la actual reforma del sistema para la gestión de la respuesta a las evaluaciones (*system for management response*) de ASDI que persigue que los resultados evaluativos puedan ser utilizados en mayor modo en la toma de decisiones.

En cuanto a la función de rendición de cuentas, al hilo de la Agenda de París, se habla de corresponsabilidad política en relación a los resultados de desarrollo y no sólo de ejercicios de control financiero dirigidos a los donantes (ASDI, 2010).

Respecto al objeto de evaluación, el UTV se ha encargado tradicionalmente de las evaluaciones de carácter estratégico mientras que aquellas de cariz operativo han sido desarrolladas por otros departamentos de ASDI. El refuerzo del UTV implica pensar en la evaluación como ejercicios no sólo centrados en proyectos sino en intervenciones de cariz más complejo. SADEV, por su parte, nació con el propósito de analizar la AOD sueca en su conjunto y, en este sentido, desarrolla ejercicios de evaluación más amplios, centrados en sectores o enfoques metodológicos, entre otros aspectos.

Por otra parte, en la cooperación sueca se han desarrollado las evaluaciones conjuntas desde hace una década, antes de la Declaración de París, dada la necesidad detectada de un mayor armonización. A lo largo de estos años, las evaluaciones conjuntas se han hecho cada

vez más comunes y se ha consolidado la colaboración en materia de evaluación con la cooperación noruega, danesa, holandesa y canadiense, principalmente. Si se atiende al último plan de evaluación del UTV, para el período 2009-2010 se proponen 10 evaluaciones conjuntas sobre un total de 19. En éstas, de acuerdo con las “*Sida’s Evaluation Guidelines*”, ASDI debe promover el liderazgo o participación de los países socios cuando esto sea posible (ASDI, 2010).

En esta misma dirección, las “*Sida’s Evaluation Guidelines*” subrayan que las evaluaciones realizadas por esta agencia de modo solitario deben desarrollarse exclusivamente cuando hayan sido exploradas todas las alternativas con los países socios (ASDI, 2010).

La demanda de mayor información agregada sobre los resultados de cooperación y el compromiso con la Declaración de París son los dos principales factores que explican este énfasis en la evaluación conjunta. La opción sueca de cooperación es, desde finales de los noventa, el partenariado y así se refleja en la evaluación. La nueva arquitectura de la ayuda y las nuevas modalidades de ayuda, no obstante, también están influyendo en la apuesta por una evaluación menos fragmentada donde los donantes unen sus contribuciones con las del país socio y buscan armonizar procedimientos entre ellos.

En cuanto al contenido, y como reflejo del compromiso sueco con los ODM, la evaluación ha tenido como eje central el análisis a lo largo de la última década la reducción de la pobreza. Otros aspectos como “el apoyo a la democracia y los derechos humanos, al crecimiento económico, a la equidad de género, a la salud y la educación, al uso sostenible de los recursos sostenibles y a la protección de medioambiente son todos considerados como parte y parcela de la lucha contra la pobreza”(ASDI, 2004: 41). La pobreza, por tanto, se considera de un modo multidimensional.

Este hecho provoca que, aparte de evaluarse los cinco criterios del CAD, se hayan incluido otras dimensiones a valorar. Ya en la política de evaluación de 1999, se subraya la necesidad de analizar las contribuciones de la ayuda en términos de reducción de la pobreza; de contribución a la paz, democracia y derechos humanos; de aportes al desarrollo sostenible; e impulso de la igualdad de género (ASDI, 1999). En los últimos años, de acuerdo con los compromisos internacionales asumidos y en armonización con otros donantes, estas dimensiones se han consolidado junto con otras como la participación y el buen gobierno propuestas en el manual de evaluación y en las líneas guía.

Por otra parte, los escasos avances conseguidos en la lucha contra la pobreza han provocado que, ya desde mediados de los años noventa, el impacto y la calidad de la ayuda hayan tenido un papel central en la evaluación. Mientras que proliferan evaluaciones de impacto, la calidad, entendida como el conjunto de características que permite a los proyectos satisfacer las necesidades de los beneficiarios, se considera central para la mejora de las intervenciones y complementaria al criterio de eficacia (Svensson, 1997).

En relación al enfoque metodológico, ni la “perspectiva instrumental” ni la “perspectiva interpretativa y participativa” son utilizadas en estilo puro. La selección metodológica se suele decantar por la utilización al mismo tiempo de técnicas cuantitativas y cualitativas optando por la combinación de métodos. La preocupación por la utilidad, por otra parte, genera la aplicación de métodos participativos así como la inclusión de puntos de vista de todos los agentes críticos. La finalidad es asegurar la apropiación del proceso y los resultados evaluativos sin que reste imparcialidad e independencia.

En general, reconocidas las limitaciones de analizar cambios de acuerdo con marcos lógicos, ha habido un interés en la evaluación de procesos. No obstante, en los últimos años ha ganado peso la medición y valoración de resultados. Tal y como señalamos, la PGD reconoce a la evaluación como una parte integral y crucial del sistema de gestión basada en resultados (*Ministry for Foreign Affairs*, 2003). La Declaración de París, por una parte, y la crisis financiera mundial, por otra, han influido en una clara demanda política de evaluación de resultados. En la actualidad, existe una demanda política en incremento de conocer cómo se utilizan los fondos de ayuda.

En términos generales, la cooperación sueca ha constituido y constituye uno de los donantes que en mayor medida ha apostado por la evaluación. Su interés por evaluaciones estratégicas y conjuntas ha estado expreso desde finales de los noventa y se ha visto reforzado por la Agenda de París. Del mismo modo, la preocupación por la utilización de las evaluaciones conforma un rasgo característico de la cooperación sueca.

Ahora bien, sigue enfrentando retos relativos a la elaboración de evaluaciones conjuntas. Si bien promueve que los países socios tengan un mayor liderazgo y participación en éstas, la inexistencia en muchos casos de departamentos de evaluación y capacidades en esta materia dificulta su implicación activa. Igualmente, la orientación tradicional de las evaluaciones a los donantes reduce la posibilidad de que los países socios adquieran un rol protagonista. En muchas ocasiones estos participan sólo como informantes clave y con

frecuencia reciben escasa retroalimentación. Todo ello supone, en efecto, un freno a la utilización de las evaluaciones por parte de los países socios. Se hace necesario, por tanto, seguir apostando por contribuir al desarrollo de capacidades locales en materia de evaluación.

En relación también con la utilización de la evaluación, la cooperación sueca hace frente a la necesidad de seguir mejorando sus procedimientos internos de gestión de los resultados evaluativos. Se hace necesario que el conocimiento generado por los ejercicios evaluativos tenga efectos tanto sobre la planificación como sobre la propia gestión de la AOD. Este aspecto resulta clave para asegurar que la evaluación contribuye a mejorar la calidad de la ayuda al desarrollo.

Profundicemos en las siguientes páginas en la incorporación de los contenidos de género en la política y las unidades de evaluación, por una parte, y en aquellos relacionados con las evaluaciones de género, por otra.

6.3. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA Y LAS UNIDADES DE EVALUACIÓN

La igualdad de género y la evaluación constituyen dos sectores ampliamente apoyados desde la cooperación oficial sueca. Ahora bien, ¿qué relación existe entre ellos? Tal y como hemos indicado, la igualdad de género se ha identificado como contenido de las evaluaciones vinculado con el análisis de la pobreza. En esta misma línea, de acuerdo con la política de género de 2005, ASDI es responsable, en coordinación con otros donantes y socios, de evaluar sus acciones en materia de igualdad de género y de valorar cómo éstas contribuyen a la reducción de la pobreza (ASDI, 2005: 11). El manual *Gender Equality in Practice*, por su parte, va un paso más allá y subraya la pertinencia de incorporar la perspectiva de género en todas las fases de las intervenciones, incluyendo la evaluación (ASDI, 2009a). Ahora bien, ¿cómo se aborda la desigualdad de género en la política evaluativa y en los procedimientos de las unidades de evaluación?

Si atendemos a ASDI, observamos que su política de evaluación de 1999 subraya la necesidad específica de analizar los programas vinculados a la igualdad de género junto con aquellos otros centrados en la reducción de la pobreza; la paz, la democracia y los derechos humanos; el medio ambiente y el desarrollo sostenible (ASDI, 1999: 3). En sus “*Sida’s Evaluation Guidelines*” de 2010 el género no aparece como contenido específico si bien se recoge en los últimos planes de evaluación haciendo referencia, en la misma línea que la política de 1999, a programas o proyectos de género (ASDI, 2010, 2009b y 2007).

Por otra parte, desde el UTV, las cuestiones de género se asumen como un contenido histórico y prioritario en la política de cooperación sueca. Al hilo de esta política, la desigualdad de género se vincula con la reducción de la pobreza y con un enfoque de derechos humanos. En concreto, se sostiene que las cuestiones de género no pueden verse de forma aislada sino estrechamente vinculada con los derechos humanos y otros tipos de desigualdad.

En cuanto a los procedimientos del UTV para incluir la perspectiva de género en la evaluación, cabe diferenciar entre las evaluaciones descentralizadas, que no son gestionadas por este departamento sino por otros de ASDI, y las evaluaciones centralizadas, gestionadas por él y objeto de la presente tesis doctoral. En relación a las evaluaciones descentralizadas, la labor del UTV consiste en la asesoría en materia de evaluación cuando así se solicita y no se

cuenta con un procedimiento establecido para asegurar una asistencia técnica que cuente con una perspectiva de género.

Respecto a las evaluaciones centralizadas¹⁴¹, éstas constituyen en su mayor parte ejercicios de evaluación de carácter externo realizados por consultoras y consultores expertos en las diferentes materias. En este sentido, las principales funciones del UTV se vinculan con la acotación del objeto de evaluación y la definición de los TdR, el seguimiento y revisión del proceso evaluativo así como la publicación y difusión de las evaluaciones. Para estas tareas, el Departamento de Evaluación cuenta con una persona, entre las 10 de su plantilla, como responsable de igualdad de género¹⁴². Igualmente, el Equipo de Género de ASDI asesora al UTV cuando se le solicita pero éste se considera a sí mismo un equipo débil en evaluación y con pocos instrumentos.

En relación a la delimitación inicial de la evaluación, existe una tendencia a incorporar la igualdad de género junto con otros temas también centrales como los derechos humanos y la democracia. Sin embargo, su inclusión definitiva en el encargo de la evaluación depende de su valoración como elemento prioritario y no existe ningún requerimiento en esta materia. Por el contrario, el diálogo entre los diferentes agentes constituye el elemento decisorio a este respecto en tanto que se considera que en los países socios hay, con frecuencia, cuestiones más importantes para el desarrollo que la igualdad de género. En este sentido, se subraya que “tienes que construir el suelo antes que el techo” y que éste es un sentir generalizado entre las diversas personas implicadas.

Grosso modo, se reconoce que es fundamental analizar si el género es una cuestión importante o no en la definición de cada evaluación. No obstante, la incorporación de la perspectiva de género en cada caso depende del tema de evaluación, el propósito y la población usuaria de la misma. Hay temas, como la agricultura, donde el género sí se ha considerado una variable clave mientras que en otros no.

Además, para el Departamento de Evaluación el género no siempre constituye el principal factor de discriminación y es necesario atender a otros, como la etnia, de mayor relevancia en países del Sur. No obstante, se reconoce que existe una amplia discusión en este punto en tanto que desde el Equipo de Género de ASDI se insiste en que no todas las

¹⁴¹ De acuerdo con datos proporcionados directamente desde el UTV, las evaluaciones centralizadas conformaron en el período 2000-2010 el 11,09% del toda la actividad evaluativa, con 50 informes de evaluación.

¹⁴² Estos datos han sido proporcionados por el UTV.

discriminaciones tienen el mismo peso y que el “análisis de género” siempre es necesario y pertinente. Asimismo, se pone de manifiesto una debilidad a la hora de trabajar con desigualdades múltiples y se considera fundamental avanzar en esta dirección para mejorar el modo de llevar a cabo las evaluaciones. Aún así, se señalan limitaciones para avanzar en esta dirección en tanto que los análisis se complejizan y se requiere más tiempo y experticia.

Por otra parte, también se verbalizan dificultades para trabajar con diversos ejes transversales al mismo tiempo –igualdad de género, VIH y sida y medio ambiente– y la necesidad de desarrollar más herramientas a este respecto.

En cuanto al seguimiento de las evaluaciones, no existe un procedimiento establecido para asegurar que los ejercicios de revisión de los borradores de los informes incluyan la perspectiva de género. Asimismo, no existen pautas escritas que aseguren que esta perspectiva se incorpora en la publicación y difusión de los informes.

En términos generales, aunque el género está en la agenda sueca de desarrollo desde hace años, “pocas evaluaciones tienen una referencia específica a las dimensiones de género” (Forss *et al.*, 2008: 75). Su inclusión transversal se evapora en la práctica evaluativa tal y como ya sucedía a finales de los noventa¹⁴³ (Peck, 1998). Su incorporación se reduce en ocasiones a una cuestión de lenguaje y depende, con frecuencia, de que haya una experta en la materia en la evaluación. Entre los factores que ayudan a explicar esta evaporación varias voces subrayan la falta de recursos y actividades concretas asignadas para ello así como la carencia de líneas de base que incluyan datos desagregados y de herramientas específicas para la evaluación. En relación con éste último aspecto, si bien se han producido desarrollos metodológicos en materia de género, recogidos en manual *Gender Equality in Practice* (ASDI, 2009a), estos no se han orientado a la evaluación. Por tanto, aunque el UTV cuenta con reconocidas evaluaciones de género que son objeto de análisis en nuestro siguiente punto, se subraya la necesidad de seguir avanzando para que la perspectiva de género se incluya más sistemáticamente en todos los procesos evaluativos.

Ahora bien, la falta de incorporación de la perspectiva de género de forma transversal en las evaluaciones y la inexistencia de requerimientos explícitos en la UTV contrasta con el manual de evaluación de ASDI dirigido a su plantilla, a organizaciones e instituciones socias

¹⁴³ De acuerdo con Peck, a pesar del compromiso político de la cooperación sueca con la igualdad de género, a finales de los noventa la perspectiva de género estaba ausente de la mayor parte de las evaluaciones que analizó; en muchos informes no se mencionaba; y, cuando se hacía, se trataba muy brevemente o con un análisis muy pobre considerando sólo la situación específica de las mujeres (1998).

y a evaluadores y evaluadoras independientes (2004). En éste se subraya la necesidad de transversalizar la perspectiva de género en evaluación para impulsar “la producción de información relevante para el desarrollo de políticas de promoción de la igualdad, por una parte, y un diseño e implementación sensibles al género, por otra” (ASDI, 2004: 48).

De acuerdo con el manual, la transversalidad, donde el “análisis de género” es la pieza clave, comienza por el reconocimiento de que mujeres y hombres tienen diferentes tipos de obligaciones y oportunidades y de que éstas deben quedar reflejadas en todo el proceso de evaluación. Para corroborar que efectivamente se ha incorporado la perspectiva de género en todos los momentos de la evaluación, el manual propone revisar los puntos que se recogen en la tabla que a continuación se presenta. Igualmente, sostiene que los criterios clásicos de evaluación han de ser revisados teniendo en cuenta las cuestiones de género.

Tabla 6. 1. Contenidos de género en el proceso de evaluación según manual de evaluación

1. Preparación.	La importancia de la intervención con respecto a la reducción de la pobreza y la equidad de género. ¿Qué espera el proyecto lograr en estos puntos?
	¿Qué importancia se da en la implementación a los factores relacionados con el género?
	¿Qué significado debería dar la evaluación a las cuestiones de género de acuerdo con la intervención y sus propósitos?
	¿Son evaluables los contenidos de género? ¿Existe alguna base de datos?
	¿Los TdR especifican claramente que el “análisis de género” debe incluirse en la evaluación?
	¿El equipo evaluador cuenta con formación suficiente al respecto? ¿Está suficientemente descrita la perspectiva de género?
2. Ejecución.	¿Los evaluadores consideran que con frecuencia mujeres y hombres tienen diferencias comunicativas y que las mujeres puede ser que no se comuniquen libremente en todas las situaciones?
	Cuando es necesario, ¿se utilizan métodos de recopilación de información sensibles al género?
	¿Se les consulta tanto a hombres como a mujeres?
	¿Están los datos desagregados por sexo?
3. El informe.	¿El informe responde a las cuestiones de género recogidas en los TdR?
	¿El “análisis de género” tiene la importancia señalada en los TdR?
	¿Los resultados sobre igualdad son determinados en relación con los cinco criterios de evaluación clásicos?
4. Difusión y uso.	¿Se han considerados los necesarios métodos de retroalimentación y comunicación sensibles al género?
	¿Se ha difundido el informe entre las diferentes partes interesadas?
	¿Las conclusiones relativas al género se han difundido entre todo aquel interesado en ellas?

Fuente: ASDI (2004: 49).

No obstante, se asume que “las implicaciones prácticas del *mainstreaming* de género varían según la naturaleza de las actividades evaluadas y el propósito de la propia evaluación” (ASDI, 2004: 48).

Si centramos nuestra atención en la Agencia Sueca de Evaluación del Desarrollo (SADEV), observamos que la igualdad de género constituye una prioridad temática del gobierno liberal que dio a luz a esta agencia en 2006 y que se mantiene en el poder tras las elecciones de 2010. En este sentido, aunque SADEV no cuenta con una política formal de evaluación, sí reconoce la igualdad de género como un eje central de su trabajo evaluativo. Así se pone de manifiesto en el desarrollo de un programa específico de evaluaciones de género, que se presenta en el siguiente punto, y que cuenta con una coordinadora a tiempo completo y una experta a tiempo parcial de las 22 personas de la plantilla de SADEV¹⁴⁴. Igualmente, se refleja en que sus términos de referencia incluyen como requisito que las evaluaciones tengan un enfoque de género. Empero, este requisito se evapora si no hay una experta en la materia implicada a lo largo del proceso evaluativo que, habitualmente, es desarrollado por SADEV utilizando apoyo externo cuando es necesario.

A grandes rasgos, se puede afirmar que, al igual que el Departamento de Evaluación de ASDI, esta agencia tampoco incorpora de forma transversal la perspectiva de género y así se pone de manifiesto en su portafolio donde no hay presencia del género en todas las evaluaciones.

Desde SADEV, se subraya que existen muchas y diversas demandas y que no es posible cubrir todas ellas. Existe una dificultad manifiesta en conjugar los diferentes intereses de los agentes implicados y mantener de forma sistemática la perspectiva de género como enfoque de análisis. Esta dificultad se ha reforzado, además, en un escenario internacional donde ni los ODM ni la Agenda de París han situado la igualdad de género en el centro de la política de desarrollo.

En cualquier caso, en la actualidad no se disponen de procedimientos ni fondos específicos para integrar la perspectiva de género de forma sistemática en las evaluaciones y se señala la necesidad de demostrar el valor añadido de esta práctica así como de apoyar la decisión en el diálogo entre las diferentes personas implicadas. Del mismo modo, se pone de manifiesto las limitaciones que persisten en materia de género en la fase de planificación y

¹⁴⁴ Datos proporcionados por SADEV para la presente tesis doctoral.

que dificultan la medición y análisis de avances en términos de igualdad en los ejercicios evaluativos.

Profundicemos, en las siguientes páginas, en las prácticas concretas de evaluación que en el UTV y en SADEV han tenido como objeto central de análisis actuaciones en materia de igualdad de género. La revisión de estas experiencias constituye un insumo de gran riqueza para mejorar la evaluación de contenidos de género y, yendo un paso más allá, integrar de forma sistemática la perspectiva de género en evaluación.

6.4. LAS EVALUACIONES DE GÉNERO DE UTV Y SADEV

La cooperación sueca constituyó a finales de los noventa uno de los agentes bilaterales pionero en materia de evaluación de intervenciones de género y así ha quedado manifiesto en diferentes estudios sobre la materia (Hunt y Brouwers, 2003 y Woodford-Berger, 2000). Ahora bien, en la última década, ¿qué peso han tenido las evaluaciones específicas de género? ¿Cuáles han sido las evaluaciones puestas en marcha desde el Departamento de Evaluación (UTV) de ASDI y desde SADEV y en qué momento político se han desarrollado? Y, en concreto, ¿cuáles han sido las principales características de estos procesos evaluativos?

Si nos fijamos en la cifras, entre el año 2000 y el 2010, ASDI ha publicado un total de 33 informes de evaluación centrados en intervenciones de género, entre evaluaciones centralizadas y descentralizadas, que constituye el 7,32% de todos los informes de evaluación. En concreto, su Departamento de Evaluación, responsable de las evaluaciones centralizadas, ha gestionado tres grandes evaluaciones en esta materia que se traducen en seis informes de evaluación y constituyen el 12% de todos sus ejercicios evaluativos¹⁴⁵. SADEV, por su parte, puso en marcha en 2009 un programa específico de evaluación de la AOD sueca en clave de género con una propuesta de tres evaluaciones y de un documento de síntesis de las mismas. En la actualidad, se están finalizando dos de las evaluaciones, cuya publicación en el primer trimestre de 2011, se sumará a los 19 informes de evaluación de esta agencia que ya han visto la luz¹⁴⁶.

Atendiendo al trabajo específico del Departamento de Evaluación, en tanto que gestor de evaluaciones de carácter estratégico¹⁴⁷, las tres evaluaciones de género desarrolladas desde este departamento se caracterizan por ir más allá del análisis de una intervención concreta. De hecho, la primera evaluación de género desarrollada desde el UTV, *Mainstreaming Gender*

¹⁴⁵ Estos datos proviene de información proporcionada directamente desde el UTV. Se refieren a informes de evaluación y no evaluaciones propiamente dichas puesto que los datos del UTV no diferencian entre informes, por un lado, y evaluaciones, por otro.

¹⁴⁶ Información proporcionada por personal de SADEV.

¹⁴⁷ Las evaluaciones centralizadas, gestionadas desde el UTV, se caracterizan por su carácter estratégico. Por el contrario, las evaluaciones descentralizadas, llevadas a cabo desde otros departamentos de Asdi, tienen como objeto principal determinados programas o proyectos. En materia de género, analizan intervenciones específicas relativas al fortalecimiento de la participación políticas de las mujeres, al VIH y sida, a los derechos humanos, los servicios públicos de empleo, entre otros temas. Puede encontrarse una información más detallada sobre estas evaluaciones descentralizadas en http://www.sida.se/English/About-us/Publication_database/ (Consulta: 30 de enero 2011).

*Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries*¹⁴⁸ (Mikkelsen *et al.*, 2002a), se centra en un análisis y valoración de la estrategia del *mainstreaming* de género y constituye la primera evaluación estratégica en materia de género que se realiza en la cooperación sueca. Hasta estas fechas, las evaluaciones existentes relativas a género se centraban exclusivamente en proyectos concretos¹⁴⁹.

Las dos siguientes evaluaciones de género de la UTV, publicadas ocho años más tarde, mantienen el mismo carácter estratégico. Así, *Gender Equality in Swedish Development Cooperation* (Byron *et al.*, 2010a) se centra de nuevo en una evaluación de la estrategia sueca de *mainstreaming* y *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes. A Study of Sida-supported Agricultural Programmes*¹⁵⁰ (Farnworth, 2010) analiza cómo se imbrican las cuestiones de género con los programas agrícolas que se impulsan desde ASDI con la finalidad de generar aprendizajes sobre una posible estrategia sueca a este respecto.

Por su parte, el programa específico de evaluación de la AOD sueca en clave de género de SADEV, iniciado en 2009, se apoya en revisión general del trabajo en materia de igualdad de género en la cooperación sueca y se traduce, en un primer momento, en el diseño de tres evaluaciones específicas. Estas tres evaluaciones son:

- Evaluación de la igualdad de género y el papel de las mujeres en el desarrollo en las otras dos áreas prioritarias en cooperación –democracia y derechos humanos y medio ambiente y clima–: Ésta tiene como objetivo analizar si se incorpora de forma transversal la perspectiva de género en los dos otros ejes transversales. Su finalidad es desmitificar la complejidad que frecuentemente se les otorga a la transversalidad.
- Evaluación de la educación como una vía para la igualdad de género: La educación es reconocida internacionalmente como una dimensión clave para el

¹⁴⁸ Esta evaluación está conformada por cuatro informes de evaluación. Aparte del citado que hace referencia al informe global, se elaboraron otros tres más que se corresponde con los tres países de estudio: Bangladesh (Mikkelsen *et al.*, 2002b), Nicaragua (Freeman *et al.*, 2002) y Sudáfrica (Keller *et al.*, 2002).

¹⁴⁹ Estas evaluaciones se correspondían con evaluaciones descentralizadas, llevadas a cabo desde otros departamentos de Asdi. En materia de género, este tipo de evaluaciones analizaba y analiza intervenciones específicas relativas al fortalecimiento de la participación políticas de las mujeres, al VIH y sida, a los derechos humanos, los servicios públicos de empleo, entre otros temas. Puede encontrarse una información más detallada sobre estas evaluaciones descentralizadas en http://www.sida.se/English/About-us/Publication_database/ (Consulta: 30 de enero 2011).

¹⁵⁰ Esta evaluación se apoya en el desarrollo de cinco Working Papers del UTV: uno consistente en una revisión de la literatura internacional en la materia y cuatro sobre los casos de estudio, en concreto, sobre Etiopía (Farnworth y Gutema, 2010), Kenia (Farnworth y Obuya, 2010), Mozambique (Gallina y Chidiamassamba, 2010) y Zambia (Farnworth y Munachonga, 2010).

empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género. El objetivo de esta evaluación es analizar cómo se impulsa la igualdad de género en las intervenciones en educación, sector no priorizado en la actual política de cooperación, analizando diferentes modalidades de ayuda –apoyo presupuestario, apoyo sectorial y apoyo a organizaciones multilaterales–.

- Evaluación del impacto de las cuatro áreas prioritarias en el trabajo pro igualdad de género de la cooperación sueca: El objetivo de esta evaluación es valorar la pertinencia de la priorización en cuatro áreas de trabajo –empoderamiento económico de las mujeres, participación política de las mujeres, salud y derechos sexuales y reproductivos y mujeres y seguridad–.

Como señalamos, en la actualidad se están ultimando dos de ellas, las dos primeras. La tercera evaluación finalmente no se llevará a cabo con ese contenido sino que ha sido transformada en una evaluación más reducida del trabajo del *Folke Bernadotte Akademi*¹⁵¹ sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la mujer, la paz y la seguridad. Por otra parte, tampoco se elaborará el ejercicio de síntesis de evaluaciones aunque se mantienen las tres evaluaciones como parte de un mismo programa.

A grandes rasgos, el trabajo evaluativo de UTV y SADEV se ubica en dos momentos concretos de la última década. Por una parte, la primera evaluación sobre género publicada en 2002 (Mikkelsen *et al.*, 2002a) se encuadra en un contexto nacional interesado en el desarrollo de evaluaciones sobre el *mainstreaming* –en estas fechas se ponen en marcha otras evaluaciones sobre el *mainstreaming* de las cuestiones medioambientales y del VIH y sida. Igualmente, esta evaluación se desarrolla en un momento internacional marcado por el efecto post-Beijing y las revisiones quinquenales de 2000 y 2005 que impulsaron el desarrollo de este tipo de ejercicios en otros donantes como el ya analizado DFID, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y la Comisión Europea. Por otra parte, tanto las dos últimas evaluaciones de UTV (Byron *et al.*, 2010a y Farnworth, 2010) como el programa de SADEV se ubican en los últimos dos años de esta década en un contexto político nacional marcado por un fuerte interés en generar conocimiento sobre buenas y malas prácticas en

¹⁵¹ La Folke Bernadotte Academy es una agencia del gobierno sueco dedicada a la mejora de la calidad y eficacia de la gestión de las crisis y conflictos internacionales que centra su trabajo especialmente en las operaciones de paz. Esta academia funciona como plataforma de cooperación entre agencias y organizaciones suecas y sus socios internacionales. Puede encontrarse más información sobre la misma en su página web: <http://www.folkebernadotteacademy.se/en/> (Consulta: 30 de enero 2011).

materia de género con la finalidad de mejorar la eficacia de la ayuda. Asimismo, se llevan a cabo en un marco internacional que en materia de género está marcado por Beijing + 15, por la revisión de la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

Centrémonos ahora en el análisis de las características concretas de las evaluaciones de género. Puesto que SADEV ha retrasado la publicación de sus evaluaciones de septiembre de 2010 al primer trimestre de 2011, en esta tesis doctoral no podremos contar con una revisión de su trabajo evaluativo. En consecuencia, a continuación presentamos el análisis de las tres evaluaciones de género publicadas por el UTV. Específicamente, exponemos cuáles son las características generales (objeto de evaluación, período de análisis, tipo de evaluación, agente evaluador, duración y presupuesto), la función y finalidad, los criterios y preguntas de evaluación, los indicadores, la metodología y las técnicas aplicadas así como la difusión e impacto de las evaluaciones.

6.4.1. Características generales de las evaluaciones de género

Las tres evaluaciones de género desarrolladas desde el Departamento de Evaluación se caracterizan, tal y como hemos mencionado, por tener como objeto no una única intervención sino una línea estratégica de actuación.

En concreto, la evaluación *Mainstreaming Gender Equality* (Mikkelsen *et al.*, 2002a) analiza esta estrategia de ASDI en el período 1996-2001, estrategia central del “*Action Programme for Promoting Gender Equality between Women and Men in Partner Countries*” (1997). Para ello, se centra en el estudio de tres estrategias país¹⁵² –Nicaragua, Sudáfrica y Bangladesh– seleccionadas en tanto que ejemplos positivos de la actuación sueca en materia de género. En cada uno de estos países se analizan a la vez cuatro intervenciones también seleccionadas con la intención de obtener lecciones aprendidas en materia de igualdad. Las

¹⁵² En la cooperación sueca, las estrategias país establecen la dirección de la cooperación entre Suecia y cada país socio. No se analizan, por tanto, intervenciones a través de ONG suecas ni agencias multilaterales. Tampoco hay un análisis del trabajo realizado a través de enfoques sectoriales (SWAP, por sus siglas en inglés) en incremento en esas fechas en la cooperación sueca (Mikkelsen *et al.*, 2002a).

doce intervenciones¹⁵³ se relacionan con tres sectores específicos: la gobernanza democrática, la salud y el desarrollo urbano.

Por su parte, la evaluación *Gender Equality in Swedish Development Cooperation* (Byron *et al.*, 2010a) también tiene como objeto de análisis la estrategia de *mainstreaming* de género de ASDI desde 2002 a 2008 en tanto que estrategia clave en el marco de la política “*Promoting Gender Equality in Development Cooperation 2005-2010*”. De forma concreta, estudia dos estrategias país –Etiopía y Kenia– seleccionadas como mejores prácticas en género. En cada país se valoran dos proyectos específicos¹⁵⁴ relativos a desarrollo rural, seguridad alimentaria, pobreza y desigualdad.

En relación a la evaluación *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes* (Farnworth, 2010), ésta valora cinco programas como representantes de reconocido éxito de los programas de ASDI de apoyo a la agricultura. Estos programas recogen diferentes modalidades de ayuda –apoyo presupuestario, apoyo sectorial, entre otras– y se han ejecutado en distintos países –Etiopía, Kenia, Mozambique, Nicaragua y Zambia¹⁵⁵–. Su análisis se extiende, en algunos casos, desde 2001 a 2009.

En cuanto al tipo de evaluación que se realiza, si atendemos a su propósito, todas ellas son evaluaciones de carácter formativo en tanto que se orientan a extraer lecciones aprendidas para mejorar las intervenciones suecas en materia de igualdad de género. Analizando su ubicación temporal, observamos que se trata en todos los casos de evaluaciones simultáneas puesto que se analizan intervenciones en marcha para valorar estrategias que, si bien están en su fase de finalización, aún no ha terminado su etapa de implementación. En relación al objeto evaluado, en las tres evaluaciones se atiende tanto a los procesos como a los resultados entendiendo que el análisis de los primeros es clave para entender los segundos. La tercera

¹⁵³ En Bangladesh se estudia *The Non-Formal Education Project- 2* (NFE 2), el *Pilot Project of NFE2 on Post-Literacy and Continuing Education* (PLCE), el *NFE3 Programme of Hard to Reach urban, working children* y el *Ain o Shalish Kendro* (ASK). Por otro lado, en Nicaragua se analiza el Programa para el desarrollo local (PRODEL), el Programa Sistema Sanitarios Integrados (PROSILAIS), la intervención con la Academia de Policía en materia de gobernanza democrática, y el Programa con autoridades regionales y locales de la Costa Atlántica sobre esta misma materia. Por último, en Sudáfrica se evalúa el *Statistics South Africa – Statistics Sweden Technical Assistance Programme*, el *Local Government Development Support Programme*, el *Comprehensive Urban Plan* (CUP) y el *Trees, Paving and Lighting Project* (TPL).

¹⁵⁴ En Etiopía se seleccionaron el *Sida-Amhara Rural Development Programme* y el *Productive Safety Net Programme*. Por otra parte, en Kenia se estudiaron *Nyanza Road Project* y *Rich and Poor Project*.

¹⁵⁵ Estos cinco programas son: el *Sida Amhara Rural Development Programme* (SARDP III) en Etiopía, el *National Agriculture and Livestock Extension Programme* (NALEP II) en Kenya, el *Agriculture Development Programme* (ProAgri II) en Mozambique, el Fondo de Desarrollo Agropecuario (FondoAgro) en Nicaragua y el *Agriculture Support Programme* (ASP) en Zambia.

evaluación estudiada, *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes* (Farnworth, 2010), analiza también el diseño de las intervenciones y cómo éste tiene en cuenta la desigualdad de género. Por último, todas las evaluaciones tienen un carácter externo porque, si bien son gestionadas desde ASDI, en todos los casos son desarrolladas por consultoras.

En concreto, dirigiendo la mirada a los principales agentes ejecutores de las evaluaciones, observamos que todas ellas han sido gestionadas desde el UTV. En el caso de la *Gender Equality in Swedish Development Cooperation* (Byron *et al.*, 2010a) también participó el Equipo de Género de ASDI y en la evaluación *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes* (Farnworth, 2010) el Equipo de Agricultura, Silvicultura y Seguridad Alimentaria de ASDI. En todas, la evaluación fue ejecutada por consultoras externas con la participación de evaluadoras y evaluadores internacionales y locales.

La duración, los productos finales y el presupuesto, recogidos en el anexo VII, ponen de manifiesto que la primera evaluación, *Mainstreaming Gender Equality* (Mikkelsen *et al.*, 2002a), implicó una revisión de mayor calado. En efecto, es la que más duración tuvo, la que más informes de evaluación como tales generó y la que contó con mayor presupuesto.

6.4.2. Función y finalidad de las evaluaciones

Las funciones de las evaluaciones pueden ser diversas: la mejora, el aprendizaje, la rendición de cuentas. Ahora bien, ¿cuáles son las funciones de las evaluaciones de género analizadas? ¿Persiguen estas evaluaciones mejorar las acciones de promoción de la igualdad de género? ¿Quieren contribuir a la mejora organizativa? ¿Se enfocan a rendir cuentas en clave de género? En términos generales, se puede afirmar que las tres evaluaciones analizadas tienen una clara función de aprendizaje y de mejora.

Por otra parte, la evaluación puede tener una finalidad política si se vincula directamente a la toma de decisiones sobre igualdad de género o bien una finalidad técnica si se considera la igualdad sólo como un requisito técnico. Como se ha mencionado a lo largo de esta tesis doctoral, con frecuencia el discurso de género se ha tecnificado y ha perdido su componente político en la puesta en práctica de las políticas. ¿Qué ocurre en la evaluación de género en el caso sueco? *Grosso modo*, las tres evaluaciones estudiadas presentan un claro cariz político en tanto que se orientan a alimentar los procesos de toma de decisiones.

Si nos centramos en cada una de las evaluaciones, observamos que el ejercicio de Mikkelsen *et al.* (2002a) tiene como objetivo generar lecciones aprendidas en materia de igualdad de género para fortalecer el trabajo en esta área y servir de insumo a la siguiente política en materia de igualdad de género. A diferencia de otras evaluaciones anteriores de ASDI centradas en cómo y hasta qué punto la igualdad de género y la pobreza son incorporadas en los documentos de estrategia país, el valor añadido de esta evaluación es que va más allá de un análisis documental e intenta determinar, en la medida de lo posible, los cambios en relación a la igualdad de género a los que las intervenciones ha contribuido. Asimismo, también quiere generar un conocimiento más profundo de conceptos clave en materia de género como igualdad de género, empoderamiento de las mujeres, participación de las y los agentes críticos, cambios estratégicos y prácticos en relación al género, roles masculinos y masculinidades.

En cuanto a su finalidad, esta evaluación tiene una clara finalidad política en tanto que persigue alimentar la siguiente política de género, tal y como hemos dicho, y se vincula además con la revisión de la política general de reducción de la pobreza de ASDI.

Respecto a la evaluación *Gender Equality in Swedish Development Cooperation* (Byron *et al.*, 2010a), ésta persigue valorar los avances en la implementación de la estrategia de *mainstreaming* de género desde la última evaluación de 2002 e identificar los elementos que han contribuido al logro de los objetivos esperados. La finalidad es proporcionar recomendaciones al Gobierno sueco que le sean de utilidad para elaborar la nueva política de igualdad de género así como generar aprendizajes que sirvan, en el escenario internacional, para los diferentes debates sobre la eficacia de la ayuda en el marco de la Agenda de París. Igualmente, persigue a través de una implicación activa de la plantilla de ASDI en el proceso evaluativo generar aprendizajes internos que mejoren el modo de trabajar en materia de género en el seno de la propia agencia. En este sentido, tiene también una finalidad fuertemente política de mejora de la toma de decisiones por parte del Gobierno nacional y a escala internacional así como en el interior de ASDI.

La función manifiesta de la evaluación *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes* (Farnworth, 2010), por otra parte, es incrementar la comprensión de cómo la ayuda al desarrollo de ASDI en agricultura debería ser diseñada, implementada y financiada para asegurar que las mujeres agricultoras son incluidas, que se atiende a sus necesidades como productoras y que se tiene un impacto positivo en sus medios de vida. A pesar de la

importancia reconocida de las cuestiones de género en el desarrollo agrícola, existe poca evidencia sobre qué funciona y qué no funciona en esta área. Es más, los programas siguen limitando la participación completa de las mujeres en el desarrollo agrícola y marginalizan a las agricultoras en los procesos de discusión sobre alimentación y la agricultura (Farnworth, 2010). Los hombres agricultores siguen siendo la norma en el diseño e implementación de intervenciones. En este marco, el propósito último de esta evaluación es facilitar el aprendizaje de la experiencia en esta área e impulsar el desarrollo de programas agrícolas sensibles al género que maximicen el potencial del trabajo de mujeres y hombres y aseguren un beneficio equitativo.

Como complemento de la *Gender Equality in Swedish Development Cooperation* (Byron *et al.*, 2010a), esta evaluación quiere constituir una oportunidad de aprendizaje para todas las partes implicadas en estos programas así como alimentar, con una clara finalidad política, la toma de decisiones en esta materia.

6.4.3. Criterios y preguntas de evaluación

Los criterios y preguntas de evaluación revelan el corazón de la evaluación. A este respecto, al igual que el capítulo español relativo al caso británico, nos interesa conocer qué dimensiones de género se analizan, qué tipos de cambio se valoran y a qué niveles de actuación se atiende en los distintos criterios y preguntas evaluativas. Igualmente, en el marco de la cooperación para el desarrollo, resulta clave visualizar si se atiende a los cinco criterios clásicos del CAD y a los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. De cara a la propuesta de modelos de evaluación sensible al género, por otra parte, es de interés revisar qué otros contenidos de género son estudiados en cada una de las evaluaciones. A grandes rasgos, las tres evaluaciones estudiadas analizan la mayoría de las dimensiones de género, de los tipos de cambio y de los niveles de intervención. Ahora bien, prestan una atención desigual a los criterios del CAD y sólo una de las evaluaciones posteriores a la Declaración de París hace referencia a algunos de sus principios relativos a la eficacia de la ayuda. Profundicemos, de modo específico, en cada una de las tres evaluaciones del UTV.

A grandes rasgos, la evaluación *Mainstreaming Gender Equality* (Mikkelsen *et al.*, 2002a) valora los procesos de implementación de esta estrategia en tres estrategias país y si

estos han generado determinados resultados o cambios esperados en relación con la igualdad. Además, estudia qué otros factores han sido importantes para el avance en materia de igualdad en los tres sectores de estudio –gobernanza democrática, salud y desarrollo humano–

En este sentido, como indicamos al hablar del tipo de evaluación, analiza tanto los procesos como los resultados. En concreto, en el estudio los procesos asociados a las estrategia país, la evaluación profundiza en la calidad del “análisis de género” realizado en cada estrategia y en la incorporación de la igualdad de género en el diálogo con los socios. Por otro lado, en su reflexión sobre los resultados diferencia entre cambios estratégicos y prácticos en materia de género.

Este planteamiento se traduce en seis grandes criterios y sus correspondientes preguntas evaluativas:

- Definición de la igualdad como objetivo: A través de este criterio la evaluación se plantea cómo se define la igualdad en el diseño e implementación de las estrategias país y de las intervenciones concretas por parte de ASDI y los agentes socios; qué papel tienen los y las agentes críticos en la promoción de este objetivo; si se integra la perspectiva de género en todos los componentes centrales de las intervenciones; si se incluyen las necesidades de mujeres y hombres en la definición de las intervenciones; y cuáles han sido los obstáculos para el *mainstreaming* de género.
- Integración de la perspectiva de género: Analiza cuál es el grado de inclusión de la perspectiva de género en las intervenciones haciendo una gradación que distingue entre cero integración, integración mediante la inclusión de una oración o párrafo sobre la materia, integración en el diseño, integración en la implementación e integración en el seguimiento y evaluación.
- Diálogo sobre igualdad de género: Estudia si se ha dado prioridad a la promoción de la igualdad de género en el diálogo entre gobierno y gobierno, en cada intervención específica y en el trabajo con la sociedad civil.
- Pobreza e igualdad de género: Se examinan los enlaces, sinergias y conflictos entre igualdad de género y reducción de la pobreza así como los efectos diferenciados de las intervenciones en mujeres y hombres pobres. Para ello, la evaluación se apoya en la definición de ASDI de pobreza que se vincula con la ausencia o carencia de

capacidades y oportunidades que afecta al potencial de mujeres y hombres de influir, participar y beneficiarse de los procesos de desarrollo.

- Participación de agentes críticos e igualdad de género: Se reflexiona sobre la calidad de la participación, la naturaleza de la participación de mujeres y hombres así como sus diferentes modos. La participación se considera una herramienta fundamental para la estrategia del *mainstreaming* de género y para la apropiación de la misma por parte de las diferentes personas implicadas.
- Cambios en igualdad de género: El análisis se centra en los cambios en relación a las necesidades prácticas y estratégicas así como a las masculinidades y los roles masculinos, al empoderamiento de las mujeres y a la violencia contra las mujeres. Se estudian tanto los efectos esperados e inesperados como los positivos y negativos y se analizan los diferentes factores influyentes.

En términos generales, ninguno de estos criterios se corresponde con los cinco criterios clásicos del CAD –eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y sostenibilidad. Por el contrario, suponen una propuesta elaborada pensando de forma directa en el objeto de evaluación, la estrategia de *mainstreaming* de género.

Por otra parte, si atendemos a las dimensiones del “análisis de género”, a los tipos de cambio en las relaciones de género y a los niveles de actuación, se observa en primer lugar que estos criterios y preguntas de evaluación recogen tres de las dimensiones de género expuestas. De modo concreto, ponen énfasis en el examen de los cambios vinculados a las necesidades prácticas y estratégicas de género, en el estudio del papel de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones así como en su participación en los procesos de desarrollo como agentes de cambio. De igual modo, estudian el cambio en los roles de género poniendo especial atención en los cambios en los roles tradicionalmente masculinos.

Por otra parte, los diferentes criterios y preguntas atienden a los tres de los cuatro tipos de cambio subrayados por Rao y Kelleher (2005). En este sentido, se valoran los cambios en el conocimiento individual de las mujeres a través de diferentes procesos de empoderamiento; el cambio en las condiciones objetivas de las mujeres cuando se analizan los resultados en términos de necesidades prácticas; y el cambio en las normas institucionales formales al indagar en las transformaciones a escala política e institucional.

En cuanto a los niveles de actuación, se evalúa especialmente el nivel macro y micro. A escala macro, se valora cómo se integra la desigualdad de género en los debates políticos

nacionales como efecto de la estrategia de la *mainstreaming*. A escala micro, se profundiza en cómo se incorporan las cuestiones de género en cada intervención concreta. Igualmente, aunque no se sitúa en el centro del análisis, también se analiza el nivel meso al valorar la capacidad institucional de ASDI en materia de género.

Aparte, como se puede ver en la tabla siguiente, esta evaluación pone el acento en otros aspectos clave en la evaluación de las cuestiones de género como la definición que se hace de la igualdad de género, el diálogo con las y los agentes implicados así como la calidad y el tipo de participación de mujeres y hombres y la relación entre pobreza y género. Cabe señalar, en este punto, que el interés por el diálogo y la participación conforman rasgos históricos de la cooperación sueca en su conjunto. Igualmente, el énfasis en los vínculos entre pobreza y género responde al propio carácter de su política de género.

Tabla 6. 2. Dimensiones de género, tipos de cambio y niveles de actuación en los criterios y preguntas de evaluación

Evaluaciones de género	Dimensiones de género	Tipos de cambio	Niveles de actuación	Otros aspectos analizados
<i>Mainstreaming Gender Equality</i> (Mikkelsen <i>et al.</i> , 2002a)	Necesidades prácticas y estratégicas de género Papel de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones. Roles de género	Cambio en el conocimiento individual de mujeres y hombres Cambio en condición objetiva de las mujeres Cambio en normas institucionales formales	Macro Meso Micro	Definición de la igualdad de género. Diálogo. Calidad y tipo de participación de mujeres y hombres. Relación entre pobreza y género
<i>Gender Equality in Swedish Development Cooperation</i> (Byron <i>et al.</i> , 2010a)	Necesidades prácticas y estratégicas División sexual del trabajo y roles de género. Papel de las mujeres en la toma de decisiones y en los puestos de liderazgo Acceso y control sobre recursos, beneficios y servicios Control del uso del cuerpo de las mujeres	Cambio en el conocimiento individual de mujeres y hombres Cambio en condición objetiva de las mujeres Cambio en normas informales Cambio en normas institucionales formales	Macro Meso Micro	Diálogo
<i>Gender Aware Approaches in</i>	Necesidades prácticas y estratégicas	Cambio en el conocimiento	Macro Meso	Definición de las mujeres como

<i>Agricultural Programmes</i> (Farnworth, 2010)	División sexual del trabajo y roles de género Acceso y control sobre recursos, beneficios y servicios Papel de las mujeres en la toma de decisiones	individual de mujeres y hombres Cambio en condición objetiva de las mujeres	Micro	actoras
---	---	--	-------	---------

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la evaluación *Gender Equality in Swedish Development Cooperation* (Byron *et al.*, 2010a), ésta analiza qué ha funcionado y por qué de la estrategia de *mainstreaming* de género en dos estrategias país durante el período 2002-2008. En concreto, valora cómo ASDI ha puesto en marcha los tres enfoques de esta estrategia –la integración de la perspectiva de género–; las acciones específicas sobre determinados grupos o contenidos de género; y el diálogo con los socios en materia de igualdad género –expresos en la política “*Promoting Gender Equality in Development Cooperation 2005-2010*”– y qué efectos han tenido poniendo especial atención al objetivo de reducción de la pobreza.

En esta ocasión, se definen tres grandes criterios de evaluación:

- **Pertinencia:** Se valora cómo las diferentes intervenciones y los resultados alcanzados se adecuan a las políticas de ASDI y las cuatro prioridades establecidas en el *Budget Bill* de 2007.
- **Eficacia:** Se analiza el alcance de los resultados esperados de esta estrategia en los dos países objeto de estudio con la finalidad de definir buenas prácticas en materia de metodologías, recursos humanos y financieros y organización del trabajo.
- **Sostenibilidad:** Se estudia hasta qué punto los resultados alcanzados en materia de igualdad se mantienen y tienen posibilidad de mantenerse en el futuro en los países socios.

De forma paralela, se definen las preguntas evaluativas clave conforme a tres grandes áreas clave de análisis:

- **Los enfoques de *mainstreaming* de género:** En relación a la integración de la perspectiva de género, la evaluación se plantea cuál es la calidad del “análisis de género”; cómo se incluye en todo el ciclo del programa; cómo se vincula con la reducción de la pobreza; y cómo se alinean los programas con las estrategias de los países socios y las convenciones internacionales sobre género. En cuanto a las

acciones específicas con grupos o sectores, se analiza qué grupos y sectores reciben el apoyo directo, qué papel tiene la sociedad civil y las organizaciones de mujeres en éstas, y cuál es la experiencia de estas organizaciones en el diálogo sobre igualdad de género. Respecto al diálogo sobre igualdad de género, más específicamente, la evaluación reflexiona sobre el grado en que se promueve la igualdad de género en el diálogo con gobiernos socios y si se encuentra como contenido dentro de los procesos de negociación y armonización con otros donantes.

- La organización y los recursos: En concreto, la evaluación interroga sobre el alcance del consenso institucional sobre el modo de trabajar en género en el seno de ASDI, las formas de organización; y la adecuación y eficacia de la asignación de recursos en relación a los objetivos de género.
- Resultados generales de desarrollo: Se estudian los resultados esperados y no esperados, positivos y negativos, en los dos países. Igualmente, se analizan los cambios en las necesidades estratégicas y prácticas a los que ASDI ha contribuido, los logros en relación a las cuatro áreas del *Budget Bill* de 2007, y la adecuación de los sistemas de seguimiento. Especialmente, se estudian aquellos factores que han impulsado y aquellos que han frenado el empoderamiento de las mujeres.

Grosso modo, los tres criterios de evaluación se corresponden con tres de los criterios del CAD clásicos –pertinencia, eficacia y sostenibilidad–. Además, como influencia del contexto internacional, en el marco analítico de la evaluación se incluyen también algunos de los principios de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Concretamente, se estudia el alineamiento con las estrategias nacionales de desarrollo y los convenios internacionales en materia de género así como la inclusión de la desigualdad de género como contenido crítico en los procesos de armonización.

Adentrándonos en las dimensiones de género a las que hace referencia este marco analítico, se observa que se valoran los cambios en las necesidades prácticas y estratégicas. Igualmente, se analiza la división sexual del trabajo y los roles de género poniendo énfasis en la corresponsabilidad en materia de economía del cuidado como eje clave para el empoderamiento económico y político de las mujeres. Por otra parte, se examina el acceso a y el control sobre los recursos y los beneficios por parte de mujeres y hombres y las barreras a la participación de las mujeres en la toma de decisiones y puestos de liderazgo. Por último, se

analiza el control del uso del cuerpo de las mujeres poniendo énfasis en sus derechos sexuales y reproductivos así como en la mutilación genital femenina y los matrimonios tempranos como prácticas a eliminar para asegurar su seguridad.

En cuanto a los tipos de cambios analizados, se revisan tanto los cambios en el conocimiento individual de mujeres y hombres como en la condición objetiva de las mujeres. En este sentido, se valora los cambios en el aprendizaje individual relativo a la igualdad de género y también los cambios en las oportunidades de las mujeres para incrementar y mantener sus recursos materiales. Además, se pone énfasis en los cambios de normas informales, analizando las transformaciones en los modelos tradicionales de relación entre mujeres y hombres, así como en las normas institucionales formales, estudiando las estructuras y políticas nacionales y regionales.

En relación a los niveles de actuación, se analizan los niveles macro, meso y micro. Por un lado, existe un interés por valorar cómo la estrategia examinada contribuye a los procesos nacionales de cambio social en relación a la igualdad de género y cómo los programas se alinean con las convenciones internacionales. Asimismo, a nivel meso, se considera clave el estudio de las metodologías internas, los recursos humanos y financieros así como la organización del trabajo que internamente establece ASDI para implementar la estrategia de la transversalidad. A nivel micro, por otra parte, se analiza la implementación de las medidas de género por parte del personal técnico de los programas y los resultados generados por las mismas.

Por último, en esta evaluación también se recoge como eje central de estudio el diálogo. Especialmente, se reflexiona sobre el grado en el que la igualdad de género ha sido promovida en el diálogo con los gobiernos socios. De igual forma, y en línea con su política de género, la relación entre pobreza y género se considera como tema clave de análisis.

En relación a *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes* (Farnworth, 2010), este ejercicio evaluativo quiere determinar qué funciona y qué no funciona en la incorporación de las cuestiones de género en los programas de desarrollo agrícola. Las mujeres agricultoras en los países del Sur con mucha frecuencia dedican más tiempo a este trabajo que los varones. Sin embargo, esto no siempre se incluye en el diseño de la ayuda al desarrollo.

En esta línea, se definen los siguientes tres criterios con sus correspondientes preguntas evaluativas:

- Integración de la perspectiva de género en las políticas y programas suecos de desarrollo agrícola: En este criterio se analiza en qué medida el género es considerado cuando se selecciona y diseña el apoyo a programas agrícolas; si se menciona a las agricultoras y se identifican sus problemas; si se incorporan estos en los métodos, enfoques o resultados; si se define a las mujeres agrícolas en relación a la estructura familiar, como aporte laboral o en relación con el control de los recursos productivos. Asimismo, se estudia en qué grado la política de género se ha integrado en los programas agrícolas en los cinco países seleccionados.
- Incorporación de la perspectiva de género durante la implementación: En concreto, se valora si las agricultoras se han implicado durante la ejecución; qué métodos y enfoques se usan para hacer partícipes a agricultoras y agricultores; qué métodos se utilizan para hacer seguimiento de la participación e impacto en las agricultoras; y si ha influido la modalidad de ayuda en el modo de abordar a las mujeres. Al mismo tiempo, se indaga sobre qué proporción de ganancias ha incrementado las agricultoras y qué porcentaje de mujeres y hombres se han beneficiado del programa.
- Resultados: Se analiza en qué grado la implicación de las agricultoras ha impactado en los resultados generales del programa; qué resultados ha generado en materia de seguridad alimentaria en el hogar, acceso y control de las mujeres sobre la tierra, el trabajo y otros recursos, poder de las mujeres en la toma de decisiones, implicación de las mujeres en el mercado laboral. Aparte, se cuestiona sobre qué funciona bien y qué no funciona bien en términos de eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad.

Como señalamos al mencionar las características generales de esta evaluación, ésta analiza el diseño, el proceso y los resultados de los programas objeto de estudio. Así se pone de manifiesto en los tres criterios establecidos. Por una parte, el criterio relativo a la integración de la perspectiva de género en las políticas y programas de desarrollo agrícola se vincula con cuestiones de diseño. Por otra, el criterio de incorporación de la perspectiva de género durante la implementación se relaciona con análisis del proceso. Por su parte, el último criterio hace referencia directa a los resultados. Es en este criterio donde, además, se hace la

única referencia a cuatro de los criterios del CAD –eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad–.

Si dirigimos la mirada a las dimensiones de género, se puede observar que los criterios y preguntas evaluativas hacen referencia a las necesidades práctica y estratégicas de género así como a la división sexual del trabajo y los roles de género. En concreto, se considera clave asegurar las necesidades prácticas de las mujeres así como potenciar la corresponsabilidad en relación a las tareas reproductivas para impulsar la incorporación de las mujeres en el trabajo productivo. Además, se atiende al acceso y control de mujeres y hombres sobre beneficios del programa y sobre la tierra, el trabajo y otros recursos productivos. Igualmente, se subraya la necesidad de analizar el papel de las mujeres en la toma de decisiones para una inclusión activa de las mismas en los procesos de desarrollo agrícola.

En cuanto al tipo de cambios analizados, el foco se dirige a los cambios en el conocimiento individual de las mujeres y hombres y en la condición objetiva de las primeras como elementos clave en su proceso de empoderamiento.

Respecto a los niveles de actuación analizados, la valoración se centra en el nivel macro al considerar el trabajo emprendido en materia de igualdad por parte de los Ministerios Agricultura. Igualmente, se evalúa el nivel meso valorando los recursos, la formación y la rendición de cuentas en relación a los resultados de género por parte de ASDI. El énfasis, no obstante, se pone en el nivel micro donde se contrasta la sensibilidad de género de los cinco programas objeto de análisis así como sus beneficios directos sobre las mujeres agricultoras.

Por otra parte, cabe resaltar su énfasis en el papel que se les otorga a las mujeres como sujeto de las intervenciones. En efecto, tal y como señalamos en el capítulo 1, a las mujeres se les atribuye diferente rol en las intervenciones –madre y cuidadora, sujeto económicamente productivo, sujeto de derechos–. Además, con frecuencia se las representa como víctimas carentes de las actitudes deseadas y del poder para cambiar su situación. En este sentido, en una evaluación de políticas desde un enfoque de género resulta clave valorar cómo se está definiendo a las mujeres para contar con un primer análisis de su papel como agentes de cambio social.

En líneas generales, estas tres evaluaciones no siempre toman los criterios del CAD como ejes centrales de análisis sino que establecen dimensiones de estudio más adecuadas para cada uno de los casos. Los principios de la Declaración de París, por otra parte, sí se

incluyen en una de las dos evaluaciones realizadas tras su aprobación valorando, de forma específica, el alineamiento y la armonización.

En cuanto a las dimensiones de género estudiadas en todas las evaluaciones, éstas revelan una comprensión de la desigualdad vinculada a las necesidades prácticas y estratégicas de género, al papel de las mujeres en la toma de decisiones así como a la división sexual del trabajo y los roles de género. En este sentido, se aproxima más al “enfoque GED” que al “enfoque MED”.

Por otro lado, el análisis recurrente de las transformaciones de género atendiendo a los cambios en el conocimiento individual y en las condiciones objetivas de vida revela una mayor preocupación por los progresos individuales que por los avances sociales. Respecto a los niveles de actuación, la revisión, en mayor o menor grado pero en todas las evaluaciones, de los tres niveles –macro, meso y micro– pone de manifiesto una visión integral en la valoración de las acciones de género.

Junto a todo ello, emergen como temas centrales de análisis el diálogo entre agentes críticos y la relación entre pobreza y género, dos cuestiones clave en la política sueca de desarrollo internacional. Asimismo, en tanto que elementos fundamentales para la promoción de la igualdad, se subraya la relevancia de analizar la calidad y tipo de participación de las mujeres así como la presencia de las mujeres como actrices en las intervenciones.

6.4.4. Indicadores de género

Los indicadores de evaluación constituyen constructos orientados a proporcionar respuestas sobre las diferentes preguntas evaluativas. En este punto, el interés se dirige a conocer qué tipo de indicadores se proponen desde las diferentes evaluaciones de género y cómo son contruidos. En general, hay que mencionar que en ninguna de las tres evaluaciones se recoge de modo sistemático y vinculado a las preguntas evaluativas los indicadores específicos utilizados. No obstante, si se pueden extraer algunas ideas centrales en relación a los indicadores utilizados y a la elaboración de indicadores específicos en cada evaluación.

Por una parte, en la evaluación *Mainstreaming Gender Equality* (Mikkelsen *et al.*, 2002a), el punto de partida para el estudio de los tres países analizados fueron los índices del PNUD, el “índice de desarrollo relativo al género” (IDHG) y el “índice de potenciación del

género” (IPG), así como sus indicadores estadísticos desagregados por sexo. Igualmente, se analizaron los reducidos indicadores de género establecidos en los documentos de formulación de cada programa. Aparte, los indicadores elaborados para la evaluación recogieron las diferentes condiciones y posiciones de mujeres y hombres. Específicamente, estos reflejaron información relativa a sus oportunidades educativas, su salud y nutrición, su empleo y posibilidad de generar recursos, su participación en procesos políticos así como a la distribución de inversiones en mujeres.

Ahora bien, en la construcción de indicadores se enfrentaron al reto de capturar la complejidad de la igualdad de género de un modo sencillo y suficientemente preciso así como de representar el fenómeno multifacético de la participación y la pobreza.

Las realidades de las mujeres y hombres pobres son locales, complejas, dinámicas y diversas. En este sentido, en todas las dimensiones a evaluar se optó porque los indicadores fueran identificados de modo preferente por los principales agentes implicados. Paralelamente, se combinaron indicadores desagregados por sexo de tipo cuantitativo, como número de mujeres y hombres que se beneficiaron de un determinado servicio, y de tipo cualitativo, como el sentimiento de las mujeres sobre las ganancias personales resultado de su participación en la toma de decisiones. Las expresiones de experiencias específicas de mujeres, hombres y grupos específicos, en forma narrativa se consideraron indicadores cualitativos legítimos y de gran relevancia. Este tipo de indicadores se recogieron a través de talleres participativos, grupos de discusión y entrevistas semi-estructuradas.

Respecto a la evaluación *Gender Equality in Swedish Development Cooperation* (Byron *et al.*, 2010a), ésta no especifica los indicadores utilizados en la evaluación. No obstante, en relación con los indicadores vinculados a cada una de las dos estrategias país evaluadas, subraya la inexistencia de suficientes indicadores de género –como indicadores relativos a la división sexual del trabajo o a la reducción de la violencia de género– y la dificultad, por tanto, de valorar los resultados de género especialmente en relación a las cuatro prioridades de la cooperación sueca establecidas en el *Budget Bill* de 2007. Además, también como limitación, pone de manifiesto que no se encuentran elaborados los marcos para estimar el avance hacia la igualdad de género en cada una de las intervenciones objeto de estudio.

Los indicadores existentes, por su parte, se reducen a indicadores cuantitativos como el porcentaje de participación de las mujeres en las intervenciones, el número de cooperativas de mujeres, el número de mujeres que generan ingresos agrícolas, entre otros. Asimismo, sólo

hacen referencia a los *inputs* y no a los resultados ni a los procesos. En este sentido, no reflejan los cambios en estructuras, actitudes y comportamientos que afectan a las relaciones de género. Como efecto, muchos de los resultados de género analizados en esta evaluación, son invisibilizados durante otras etapas de las intervenciones o quedan en un nivel de lo anecdótico y esto dificulta el aprendizaje institucional y su uso para demostrar el impacto de la igualdad de género en los resultados de desarrollo. En este sentido y de acuerdo con el equipo evaluador, desde el momento del diseño de las intervenciones es preciso mejorar el desarrollo de indicadores relativos al empoderamiento de las mujeres y al cambio en las relaciones de poder entre mujeres y hombres.

Por último, la evaluación *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes* (Farnworth, 2010) tampoco expone indicadores de evaluación específicos para cada una de sus preguntas de evaluación. En la misma línea que la evaluación de Byron *et al.* (2010a), subraya que los marcos lógicos de las intervenciones no presentan indicadores de género. Se precisan indicadores sensibles al género relativos a las actividades y a los resultados. Además, los indicadores de desempeño tradicionales han de ir más allá e incluir aspectos ligados a la equidad y el desarrollo tal y como es vivido por las y los agentes locales. Los indicadores no sólo han de presentar cifras sino ser capaces de contar historias.

En esta dirección, la combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos es fundamental para captar al máximo el impacto de un proyecto sobre las relaciones de género y el empoderamiento de la mujer. Son necesarios estudios especiales anuales para valorar los cambios cualitativos en las relaciones de género que no se pueden medir en ejercicios de seguimiento mensual o trimestral. Los indicadores definidos de forma participativa pueden ser clave para captar las percepciones locales y los impactos en las relaciones de género que pueden ser de difícil medición con indicadores estándar.

6.4.5. Metodología y técnicas de recogida de información

En cuanto a metodología evaluativa, la cooperación sueca no ha optado por una perspectiva instrumental o por una perspectiva interpretativa y participativa en estilo puro. Por el contrario, en el diseño metodológico ha primado una combinación de enfoques que se ha traducido en la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas así como en la aplicación de

herramientas participativas. La elección metodológica ha estado marcada por el objeto evaluativo y por el deseo de hacer de la evaluación un ejercicio apropiado por las y los agentes críticos. Ahora bien, ¿qué sucede en las evaluaciones de género? ¿Cómo se define la metodología en las tres prácticas estudiadas? ¿Cuáles han sido sus opciones metodológicas? ¿Qué técnicas han sido consideradas en cada una de ellas como las más apropiadas? En términos generales, las tres evaluaciones analizadas optan por un enfoque interpretativo y participativo con la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, la triangulación de fuentes de información y el impulso de la participación en todo el proceso evaluativo. Analicemos más en profundidad la metodología y técnicas seleccionadas en cada una de ellas.

Por una parte, si dirigimos la mirada a *Mainstreaming Gender Equality* (Mikkelsen *et al.*, 2002a), la metodología fue desarrollada por el equipo evaluador en estrecha colaboración con el UTV, el Ministerio de Asuntos Exteriores Sueco y parte de la plantilla de ASDI. Como mencionamos al exponer sus características generales, la opción metodológica final fue el desarrollo del estudio de caso de tres estrategias país –Bangladesh, Nicaragua y Sudáfrica– y a su vez el análisis de cuatro intervenciones concretas en cada uno de estos países. El foco de análisis se puso en los sectores de desarrollo urbano, gobernanza, salud y educación.

Antes del desarrollo del trabajo de campo de la evaluación analizada, se realizó un intenso trabajo de gabinete que incluyó consultas a las tres Embajadas suecas en los países de estudio. Igualmente, las reconocidas diferencias entre la política de género y las prácticas en materia de igualdad hicieron necesario un trabajo de delimitación conceptual y metodológica que se tradujo en la elaboración de tres tipos de documentos:

- Documentos de conceptos, que recogían información de los documentos de política de ASDI, de publicaciones de otros donantes bilaterales y multilaterales así como de artículos académicos. Su finalidad fue establecer una comprensión común de los conceptos clave de estudio y mejorar la precisión en la definición de estos. En total, se elaboraron tres documentos de conceptos centrados en los objetivos de la igualdad de género, incluyendo el empoderamiento y la transversalidad; la igualdad de género, la participación y la gobernanza; y los cambios estratégicos y prácticos relativos al género.
- Hojas específicas de cada sector, que indicaban las cuestiones de género en cada uno de los cuatro sectores y constituían un marco conceptual común para la evaluación. Se desarrollaron cuatro, una por sector, y éstas enriquecieron las líneas

de análisis utilizadas para examinar los resultados de género en cada una de las intervenciones y sectores.

- Mapas sobre los objetos de estudio de cada una de las estrategias país, que marcaban los contenidos y preguntas de evaluación, las fuentes de datos, las personas implicadas clave y la localización de cada intervención particular. Constituyeron las herramientas operacionales clave para los equipos de evaluación.

Una vez se realizó este trabajo clave de definición común de conceptos, la evaluación aplicó un conjunto de técnicas cualitativas y participativas para la recopilación de información relativa a las estrategias país y las intervenciones analizadas. En este sentido, tal y como puede verse en la tabla 6.3., se realizó un análisis documental de todas las estrategias país e intervenciones así como de publicaciones estadísticas y de otra índole. Junto a ello, y dada la falta de objetivos específicos de género en las intervenciones y la carencia de suficientes indicadores de género, el equipo evaluador decidió captar la experiencia vivida por las y los principales agente implicados, incluyendo mujeres, hombres y personas jóvenes. En esta dirección, se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas individuales y grupales, grupos de discusión, talleres participativos, talleres DAFO (Debilidad, Amenaza, Fortaleza y Oportunidades)¹⁵⁶ y se aplicó la herramienta de valoración y graduación del cambio¹⁵⁷ (CAST, por sus siglas en inglés). Las personas participantes fueron personal de ASDI, del Ministerio de Asuntos Exteriores sueco y de sus Embajadas en los tres países de estudio así como población beneficiaria, personas de agencias gubernamentales, de la sociedad civil y otros donantes. El equipo evaluador, por su parte, mantuvo una apertura constante al diálogo y a la implicación activa de las y los agentes al tiempo que se aseguró de tener suficiente tiempo para el desarrollo de talleres, grupos de discusión y entrevistas grupales.

Por otro lado, el contraste de la información proporcionada por las y los diferentes agentes resultó clave para asegurar la atribución de resultados a las intervenciones bajo un modelo de responsabilidad compartida donde el cambio nunca se concibió como responsabilidad de un único agente o proyecto.

Por todo esto, puede afirmarse que primó en la evaluación una perspectiva interpretativa y participativa frente a una perspectiva instrumental de carácter positivista

¹⁵⁶ Mediante la utilización de matrices DAFO se analizan las debilidades y fortalezas presentes de la institución o contexto analizado así como las amenazas y oportunidades a futuro.

¹⁵⁷ En esta evaluación, la herramienta CAST se utilizó para valorar los cambios en materia de igualdad de género y reducción de la pobreza por parte de mujeres y hombres.

apoyada en el uso exclusivo de métodos cuantitativos y la realización de experimentos y cuasi-experimentos. No obstante, en relación con esta opción metodológica, la crítica se encuentra en la excesiva especificación de los contenidos, marcos analíticos e instrumentos de recolección de datos en tanto que posible limitación para el desarrollo participativo de la evaluación (Freeman *et al.*, 2003).

En relación al género, el equipo se conformó por mujeres y hombres para minimizar el sesgo en la recolección y la posible reacción de las personas entrevistadas ante entrevistadores de diferente sexo dados los diferentes tipos de comunicación de ambos géneros. Empero, no existe ninguna aclaración sobre si la aplicación de las técnicas tuvo en cuenta el horario y el espacio más apropiado para mujeres y hombres.

Tabla 6. 3. Técnicas de recopilación de información

Evaluaciones de género	Técnicas utilizadas
<i>Mainstreaming Gender Equality</i> (Mikkelsen <i>et al.</i> , 2002a)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental. - Entrevistas semi-estructuradas individuales y grupales. - Grupos de discusión. - Talleres participativos. - Taller DAFO. - Herramienta de valoración y graduación del cambio.
<i>Gender Equality in Swedish Development Cooperation</i> (Byron <i>et al.</i> , 2010a)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental. - Entrevistas semi-estructuradas telefónicas. - Entrevistas semi-estructuradas cara a cara. - Encuesta por internet. - Grupos de discusión. - Reuniones con gobiernos socios.
<i>Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes</i> (Farnworth, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental. - Entrevistas semi-estructuradas. - Grupos de discusión. - Encuesta. - Reuniones.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la *Gender Equality in Swedish Development Cooperation* (Byron *et al.*, 2010a) definió su metodología mediante el desarrollo de seminarios donde participaron, junto con el equipo de evaluación, miembros del UTV, del Equipo de Género y de otros miembros de ASDI. En esta ocasión, también se llevó a cabo un estudio de casos. En concreto, se

analizaron dos estrategias país –Etiopía y Kenia– y dos proyectos en cada uno de estos países relativos a desarrollo rural, seguridad alimentaria, pobreza y desigualdad.

Paralelamente, el reconocimiento de la dificultad de medir el impacto de los programas de género usando los métodos tradicionales de evaluación trajo consigo que se apostara por un análisis social y de género de los procesos y resultados. Esto se tradujo en la utilización mayoritaria técnicas cualitativas orientadas a valorar los determinantes políticos y socio-económicos así como las variables que están relacionadas con *el mainstreaming* de género. Unas técnicas cualitativas que, por otra parte, se hicieron especialmente necesarias ante la inexistencia de datos desagregados por sexos y de indicadores específicos para medir cambios en términos de igualdad.

De este modo, la evaluación comenzó con una amplia revisión documental de las intervenciones específicas, de las estrategias y políticas de ASDI así como de publicaciones sobre *mainstreaming* y reducción de la pobreza de otros donantes. A partir de este análisis de la documentación se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas telefónicas y cara a cara, grupos de discusión, una encuesta por internet y reuniones con gobiernos socios. Las entrevistas semi-estructuradas se consideraron cruciales para hacer emerger resultados no esperados y los grupos de discusión fueron de una importancia central para identificar los resultados generales relativos al empoderamiento de las mujeres. La encuesta por internet se aplicó a toda la red de género para indagar en cuestiones clave tras el análisis documental. Las reuniones con los gobiernos socios, por su parte, ayudaron a conocer sus opiniones sobre las intervenciones concretas. Aparte de las y los agentes ya identificados, también participaron en la aplicación de estas técnicas personal de ASDI, socios de los programas, otros donantes y población beneficiaria.

El proceso evaluativo fue interactivo y se trabajó en la retroalimentación constante mediante informes intermedios y seminarios en ASDI y en las Embajadas de cada país socio para generar también aprendizajes internos. En este sentido, al igual que la evaluación de Mikkelsen *et al.* (2002a), ésta también opta por una perspectiva interpretativa y participativa que considera que, en muchas ocasiones, la realidad es múltiple e intangible y es necesaria una interacción entre equipo evaluador y agentes participantes. Ahora bien, el tipo de técnicas utilizadas pone de manifiesto un menor carácter participativo.

En relación a otras cuestiones de género, no existe una especificación sobre si se contó con evaluadoras mujeres y evaluadores hombres para una mejor aproximación a ambos sexos.

Del mismo modo, tampoco se expone si el desarrollo de entrevistas, grupos de discusión y reuniones tuvo en consideración los horarios y espacios más adecuados para cada género y el diferente tipo de comunicación.

En relación con *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes* (Farnworth, 2010), este ejercicio evaluativo se basa en un amplia revisión de literatura y entrevistas con personal de ASDI como punto de partida para el estudio de cinco programas de desarrollo agrícola ejecutados en diferentes países –Etiopía, Kenia, Mozambique, Nicaragua y Zambia–.

El análisis documental abarca, por una parte, un extenso abanico de literatura internacional sobre desarrollo agrícola y género así como experiencias de otros donantes. Al mismo tiempo, también se analizan las políticas suecas, los documentos guía relacionados con agricultura y género elaborados por ASDI y la documentación de cada uno de los programas objeto de estudio. La finalidad de esta revisión documental fue, por una parte, identificar lecciones aprendidas y posibles lagunas de conocimiento en esta materia y, por otra, valorar el papel y la utilidad del trabajo político de ASDI y el punto de partida de cada uno de los programas evaluados.

La revisión documental se vio complementada, tal y como se recoge en la tabla 6.3., con entrevistas semi-estructuradas con personas directivo de ASDI, con personal del Ministerio de Agricultura de cada uno de los países socios y con personal de las agencias que implementan los programas. Del mismo modo, se desarrollaron pequeños grupos de discusión con agricultoras, por una parte, y agricultores, por otra, en distintos lugares de los diferentes países; se aplicó una encuesta con un cuestionario semi-estructurado a puntos focales de género y consultores en Etiopía y Mozambique; y se mantuvieron reuniones con la plantilla de las diferentes Embajadas de Suecia así como con otras agencias de desarrollo. Toda la información se contrastó a través de la triangulación de las fuentes y la comparación entre los discursos de los diferentes agentes críticos.

Al igual que en las dos evaluaciones anteriores, en esta evaluación también se opta por una perspectiva interpretativa y participativa si bien el cariz participativo se ve muy limitado puesto que la implicación de las y los agentes críticos es sólo como informantes clave y no tienen un papel activo mediante otros formatos de interacción.

Por otra parte, la evaluación establece, como hemos señalados, grupos de discusión desagregados por sexo para facilitar la expresión y comunicación de ambos géneros. En este sentido, subraya la presencia de personas expertas en facilitación para asegurar las

discusiones en profundidad con ambos sexos. Sin embargo, no hace ninguna referencia explícita a la presencia de evaluadoras mujeres y evaluadores hombres ni a horarios y espacios más apropiados para cada uno de los sexos.

6.4.6. Difusión y uso de la evaluación

La difusión y el uso de las evaluaciones constituyen la fase final de todo ejercicio evaluativo. No obstante, dado el carácter aplicado, útil y práctico de la evaluación, la comunicación de los resultados y su utilización son también su razón de ser. En relación a la igualdad de género, en el presente estudio de caso nos interesa indagar en la difusión de las evaluaciones de género; en la modificación de programas e instituciones para impulsar en mayor medida y de mejor modo la igualdad; y en la rendición de cuentas sobre los avances en género.

En relación a la difusión de las tres evaluaciones objeto de estudio, cabe mencionar que todas ellas contaron con un similar formato de difusión. Por una parte, se publicaron en formato papel y en formato electrónico en la página web de ASDI y del *DAC Evaluation Resource Centre* (DEReC). Por otra, se difundieron boletines informativos con el resumen de las principales conclusiones y recomendaciones. Asimismo, se realizaron talleres o seminarios dirigidos tanto a personal de ASDI como a otros agentes críticos interesados en la materia. Cabe resaltar en este último punto que la difusión fue una constante durante todo el proceso evaluativo en los tres casos analizados. Esto se vincula con la perspectiva interpretativa y participativa que todas las evaluaciones adoptaron y que supuso una implicación, en menor o mayor grado, de las y los agentes críticos a lo largo de la evaluación. También se asocia con la voluntad de ASDI, ya expresa en su política de evaluación de 1999, de que las evaluaciones sean apropiadas por las y los agentes críticos.

En concreto, si centramos la atención en *Mainstreaming Gender Equality* (Mikkelsen *et al.*, 2002a), éste se publicó en papel y en formato electrónico junto con los tres informes relativos a los estudios de caso (Freeman *et al.*, 2002; Keller *et al.*, 2002 y Mikkelsen *et al.*, 2002b). Igualmente, como otro producto de este ejercicio evaluativo, vio a la luz *Reflection on Experiences of Evaluating Gender Equality* (Freeman *et al.*, 2003), documento centrado en un análisis sobre cuestiones metodológicas.

Por otra parte, la difusión de resultados estuvo presente en todo el proceso evaluativo, no sólo en la última fase. En este sentido, se mantuvieron seminarios en los países socios en un momento intermedio de la evaluación al tiempo que se llevaron a cabo seminarios en ASDI tanto a mitad de período como al final de la evaluación.

La evaluación *Gender Equality in Swedish Development Cooperation* (Byron *et al.*, 2010a) siguió un modelo similar de difusión. Ésta se publicó en formato papel y electrónico junto con dos informes sobre los estudios de caso (Byron *et al.*, 2010b y Örnemark *et al.*, 2010) si bien los estudios de caso vieron la luz como *UTV Working Papers*, ejercicios de menor sistematicidad, y no como informes de evaluación de ASDI.

La difusión también constituyó un ejercicio presente durante toda la evaluación. Se llevaron a cabo seminarios de difusión en ASDI y en los países de estudio en el período de implementación de la evaluación. Igualmente, se desarrollaron seminarios con el Gobierno sueco, el Ministerio de Asuntos Exteriores, ASDI y otros agentes críticos en la fase de comunicación final de resultados.

Respecto a *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes* (Farnworth, 2010), ésta evaluación se difundió también a través de la publicación en papel y electrónica. De igual modo, se publicaron como *UTV Working Papers* la revisión de la literatura internacional sobre la materia (Gallina, 2010) y los informes sobre los cuatro países objeto de estudio (Farnworth y Gutema, 2010; Farnworth y Obuya, 2010; Gallina y Chidiamassamba, 2010; y Zambia Farnworth y Munachonga, 2010).

En relación a los seminarios, al final de cada etapa de trabajo de campo se realizó una devolución a la Embajada Sueca así como a otras y otros agentes críticos. Del mismo modo, el trabajo en borrador se presentó a la plantilla de ASDI en Estocolmo y el informe final fue difundido en un seminario con una audiencia más amplia.

En cuanto al uso para la mejora de las intervenciones y la rendición de cuentas, todas las evaluaciones están orientadas al aprendizaje para la mejora y, en ninguno de los casos, se pone el énfasis en la rendición de cuentas sobre los avances y retos en materia de igualdad de género.

Para facilitar una mejor toma de decisiones por parte de la Dirección General de ASDI, en el marco del sistema para la gestión de la respuesta a las evaluaciones (*system for management response*), el Departamento de Evaluación elabora para todas las evaluaciones un documento resumen de las principales conclusiones y recomendaciones. Ahora bien, si

valoramos los impactos reales de las evaluaciones, puesto que las dos últimas evaluaciones (Byron *et al.*, 2010a y Farnworth, 2010) han sido publicadas este año, no podemos identificar si éstas han contribuido en efecto a mejorar la política y los procedimientos internos de ASDI. Respecto a la evaluación *Mainstreaming Gender Equality* (Mikkelsen *et al.*, 2002a), sí pueden visualizarse diferentes tipos de impactos.

Por una parte, en su fase inicial ésta tuvo impacto en las nuevas *Draft Guidelines for Country Strategies in Swedish Development Co-operation* (2001) que, a diferencia de las anteriores, en el análisis de la pobreza incluyó la desigualdad de género como uno de los siete elementos a considerar. Asimismo, sus resultados y recomendaciones alimentaron la “*Policy Promoting Gender Equality in Development Cooperation 2005-2010*” tal y como ha sido reconocido por todas las personas entrevistadas de la cooperación sueca.

Cabe resaltar el fuerte impacto, por otra parte, que esta evaluación tuvo en el desarrollo de otras evaluaciones de género. En concreto, esta evaluación supuso un insumo importante y un marco de referencia clave en materia metodológica para *Gender Equality in Swedish Development Cooperation* (Byron *et al.*, 2010a) y para la evaluación sobre la igualdad de género y el papel de las mujeres en el desarrollo en las otras dos áreas prioritarias de cooperación, evaluación de SADEV que se encuentra en fase de finalización a finales de 2010.

La publicación del UTV *Reflection on Experiences of Evaluating Gender Equality* (Freeman *et al.*, 2003), en concreto, favoreció el aprendizaje metodológico de esta experiencia evaluativa a partir de una reflexión sobre los enfoques y procedimientos utilizados. En concreto, esta evaluación puso de manifiesto la necesidad en términos metodológicos de:

- Generar un consenso conceptual y analítico en relación a qué se entiende por igualdad de género dadas las múltiples comprensiones de este concepto.
- Diferenciar distintos grados de aplicación de la estrategia de *mainstreaming* de género.
- Analizar los cambios prácticos y estratégicos como dos tipos de transformaciones esenciales en el avance hacia la igualdad de género.
- Combinar técnicas cualitativas y participativas ante la carencia de objetivos e indicadores de género así como de datos desagregados por sexo.

- Complementar los escasos indicadores cuantitativos con datos cualitativos que proporcionen una mayor profundidad en el análisis de los cambios en clave de género.
- Aplicar técnicas participativas debido a su adecuación para captar vivencias y para propiciar la apropiación.
- Optar por equipos de evaluación compuestos por mujeres y hombres que minimicen el sesgo en la recolección de información.
- Crear una atmósfera de aprendizaje siendo consciente de los posibles conflictos de interés por las jerarquías y asimetrías de poder en la relación entre donante y receptor.
- Valorar las sinergias de la igualdad de género con otros objetivos políticos como la reducción de la pobreza.

Por último, esta evaluación constituyó también un insumo para el informe *Mainstreaming at Sida: A Synthesis Report* (Uggla, 2007) donde se expusieron sus lecciones aprendidas junto con las extraídas de otras dos evaluaciones específicas sobre temas transversales –VIH y sida y medio ambiente–. El objetivo de este informe fue fortalecer el *mainstreaming* en ASDI poniendo de manifiesto sus limitaciones en cuanto a organización interna.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La política sueca de desarrollo internacional ha tenido como objetivo central en la última década promover un desarrollo global sostenible y equitativo mediante el impulso de la coherencia de políticas en el seno del gobierno sueco y de la armonización y el alineamiento en sus relaciones internacionales. En este marco, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se han definido como una de las tres áreas prioritarias junto como la democracia y los derechos humanos y el medio ambiente y el clima.

Ahora bien, la igualdad de género no constituye un objetivo político nuevo sino que se define como uno de los rasgos distintivos de la cooperación sueca desde la década de los sesenta. En los últimos años y como efecto de la Conferencia de Beijing, no obstante, puede apreciarse una reafirmación de su peso político con la aprobación del “*Action Programme for Promoting Gender Equality between Women and Men in Partner Countries*” (1997) y la política “*Promoting Gender Equality in Development Cooperation 2005-2010*”. Ambos documentos de política reconocen la igualdad de género como un derecho humano y un prerequisite para un desarrollo sostenible y centrado en las personas. Igualmente, identifican la estrategia de la *mainstreaming* de género como la herramienta central para avanzar hacia la igualdad. La política de 2005 y las áreas prioritarias de género definidas en el *Budget Bill* de 2007, sin embargo, enfatizan en mayor medida en la relación entre la igualdad de género y la reducción de la pobreza de la mano de la Política de Desarrollo Global (PGD) de Suecia y de los ODM. En este sentido, el género pierde peso frente al objetivo central que es la lucha contra la pobreza. Se aproxima, asimismo, a la “estrategia de la eficiencia” en tanto dirige e identifica la igualdad como un medio para un desarrollo más eficiente y efectivo y la vincula con la incorporación de las mujeres en el mercado laboral formal.

En cuanto a la evaluación, ésta se ha consolidado en la última década definiendo el aprendizaje y la mejora como sus funciones principales y centrando su análisis cada vez más en intervenciones de carácter estratégico. Paralelamente, el contenido evaluado se ha centrado en la pobreza desde una perspectiva multidimensional y el enfoque metodológico utilizado ha apostado por una combinación de enfoques y técnicas.

En este marco, ya en la política de evaluación de ASDI de 1999, la igualdad de género aparece como contenido de análisis en aquellas intervenciones específicas de género. En los últimos años, además, ASDI ha reconocido la importancia de analizar las cuestiones de

género para comprender los avances y retos en relación a la erradicación de la pobreza al tiempo que algunas voces, aunque las menos, han subrayado la necesidad de integrar la perspectiva de género en todos los ejercicios evaluativos. En esta línea, el Departamento de Evaluación de ASDI y SADEV han reconocido la igualdad de género como un contenido clave en las evaluaciones y se han dotado de personal para ello. Empero, no han desarrollado procedimientos específicos o requerimientos que obliguen a la incorporación del enfoque de género en toda la praxis evaluativa. Por el contrario, la igualdad de género se ha considerado un elemento de análisis que entra en competencia con otros intereses evaluativos y que no siempre es prioritario. Las cuestiones de género, por consiguiente, se han incorporado principalmente en aquellas evaluaciones que analizan intervenciones concretas de género donde ASDI ha sido una de las cooperaciones pioneras.

En relación con estas evaluaciones específicas de género, se observan dos momentos de explosión de interés en la última década. Por una parte, la primera evaluación de género del UTV en 2002 responde a una voluntad de ASDI de evaluar el *mainstreaming* y a un escenario internacional de revisiones quinquenales post Beijing. Por otra, las dos últimas evaluaciones del UTV y el trabajo de SADEV se encuadran en una política sueca centrada en identificar buenas y malas prácticas en pro de mejorar la eficacia de la ayuda y también en un año, el 2010, de revisión de los compromisos de Beijing.

Todas las evaluaciones analizadas, por otra parte, muestran rasgos comunes. Sus funciones se vinculan con el aprendizaje para la mejora de la práctica política y/o del funcionamiento interno de ASDI teniendo, por tanto, una eminente finalidad política.

En cuanto a sus criterios de evaluación, estos no siempre se corresponden con los criterios del CAD y sólo en una de las dos evaluaciones se atiende a los principios de la Declaración de París. Las dimensiones de género analizadas en todas las evaluaciones manifiestan, además, una comprensión de la desigualdad de género más cercana a un “enfoque GED” que a un “enfoque MED”. Así, ésta se vincula a los diferentes roles de género y al reparto social del trabajo, a la participación política de las mujeres y a las distintas necesidades prácticas y estratégicas de ambos sexos.

Por otra parte, el foco en los cambios en los conocimientos individuales y en las condiciones objetivas de vida refleja una menor atención a las transformaciones de género de cariz social. De forma paralela, el examen de los tres niveles de actuación deja de manifiesto una visión integral de lo que implica trabajar en pro de la igualdad.

Asimismo, estas evaluaciones ponen de manifiesto la necesidad de abordar otros temas clave en el análisis de iniciativas de género como: el diálogo entre agentes críticos, la relación entre pobreza y género, la calidad y tipo de participación de mujeres y hombres, la definición de la desigualdad de género y el papel de las mujeres en la definición e implementación de los programas.

En relación a los indicadores, todas subrayan la necesidad de definir y combinar indicadores cuantitativos y cualitativos que muestren la condición y posición de mujeres y hombres. Es preciso capturar la complejidad de la igualdad de género de un modo sencillo y preciso y, para ello, defienden la atención a las vivencias de mujeres y hombres como indicadores de evaluación. En esta línea, optan por una perspectiva interpretativa y cualitativa así como por la combinación de técnicas y la triangulación de fuentes. Algunas subrayan la necesidad de aplicar las técnicas diferenciando por sexo para una mejor aplicación. Sin embargo, ninguna de ellas hace referencia explícita a adecuar horarios y espacios a las necesidades concretas mujeres y hombres.

Por último, todas las evaluaciones siguen el modelo de difusión de resultados evaluativos marcado por ASDI. En cuanto a su uso, dado la reciente publicación de la mayoría de ellas, sólo es posible valorar la evaluación de 2002 que tuvo un fuerte impacto en el diseño de la política de género de 2005 así como se usó como referente en posteriores evaluaciones de género y estudios sobre la transversalidad.

Analizados el caso británico y sueco, profundicemos a continuación en el caso español. En éste se realizará un análisis similar respecto al marco político, el desarrollo de la evaluación y la inclusión de la perspectiva de género en la política y la estructura central de evaluación. No obstante, en cuanto a la praxis evaluativa concreta, el foco no se pondrá en las evaluaciones específicas de género, en tanto que no cuenta con ninguna, sino en cómo se incorpora la perspectiva de género en los ejercicios evaluativos desarrollados hasta el momento.

CAPÍTULO 7. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA ESPAÑOLA

INTRODUCCIÓN

En los dos capítulos anteriores se ha tenido la posibilidad de conocer el estado de la cuestión en materia de evaluación y género en la cooperación británica y sueca. A lo largo de estas páginas la tesis se adentra en el trabajo realizado en esta área desde la cooperación española. La finalidad, al igual que en los dos casos previos, es conocer cómo se ha abordado la desigualdad entre mujeres y hombres en la evaluación en la primera década del presente siglo. No obstante, puesto que en el caso español no se cuenta con evaluaciones específicas de género, en esta ocasión el objetivo es valorar el grado y modo de incorporación de la perspectiva de género en su práctica evaluativa en general.

Siguiendo el esquema utilizado en los dos capítulos previos, se realiza una presentación de la evolución de la política de cooperación española en los últimos diez años así como de los principales cambios experimentados en el discurso sobre género y desarrollo. Del mismo modo, este capítulo expone las transformaciones experimentadas en la evaluación de la ayuda atendiendo a sus estructuras, su política y su práctica. En este punto se analizan también las modificaciones relativas a su función, su objeto, su contenido y su metodología.

De forma inmediatamente posterior, se indaga en cómo la antigua Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), la posterior Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) y la actual Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y su División de Evaluación han abordado la igualdad de género como prerequisite para el desarrollo y, por tanto, tema clave en la evaluación de la ayuda. Así, se revisa cómo ha aparecido este contenido en los documentos estratégicos de la cooperación española, en la política específica de evaluación, en las diferentes metodologías y manuales sobre esta materia y en los discursos del personal directivo y técnico. Igualmente, se examina la existencia de iniciativas en esta dirección y de procedimientos para impulsar la integración de la perspectiva de género en los ejercicios evaluativos.

En relación a la praxis evaluativa de la cooperación española, tomando como insumo el marco teórico y la experiencia británica y sueca en el desarrollo de evaluaciones de género, se explora la integración de la perspectiva de género a lo largo de todo el proceso de evaluación. Una vez presentadas sus características generales, se muestran los requerimientos existentes en relación a la conformación de los equipos de evaluación. Asimismo, se expone cómo se recoge el género en la función y ejes de análisis de la evaluación, en el diseño metodológico, en el análisis de la información y en su difusión y uso. Por último, se reflexiona sobre las principales limitaciones para la incorporación de la perspectiva de género.

7.1. LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

7.1.1. Características de la política española de cooperación para el desarrollo

La cooperación oficial para el desarrollo en España inicia sus pasos a comienzos de la década de los ochenta cuando pasa de ser un país receptor de ayuda a destinar fondos para programas y proyectos de desarrollo. En concreto, en 1985 se crea la primera instancia política responsable de la política de la ayuda, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), integrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Tres años más tarde y dependiente de ésta, se configura la antes denominada Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) como institución encargada de la gestión de la ayuda bilateral de carácter reembolsable. Asimismo, con la finalidad específica de asesorar a la SECIPI en materia de programación, seguimiento y evaluación, en 1989 aparece la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) que, no obstante, no asume estas tareas de forma efectiva hasta finales de los noventa (Alonso, 2008 y 1999).

En la actualidad, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional¹⁵⁸ (SECI) son los principales responsables de la política española de cooperación internacional. En concreto, en el seno de la SECI, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), antigua OPE, es el organismo encargado de su diseño, seguimiento y evaluación desde su creación en 2005. Por su parte, la actual Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) constituye el principal organismo gestor de la AOD.

No obstante, a diferencia de otros países donantes, el sistema de ayuda español se caracteriza por una alta descentralización. Así, junto con el MAEC, otros ministerios, como el de Economía y Hacienda y el de Industria, Turismo y Comercio, dedican parte de su presupuesto a ayuda al desarrollo. Las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los

¹⁵⁸ El gobierno socialista entrante en 2004 decidió modificar el nombre del ministerio y la secretaría de Estado responsables de la política de cooperación como muestra de la mayor importancia otorgada a este ámbito de la acción pública.

fondos municipales de cooperación, por su parte, se han consolidado en los últimos años como actores de la cooperación española.

Ahora bien, si atendemos a nuestro período concreto de estudio, ¿cuáles han sido los ejes prioritarios de la política de cooperación en los últimos diez años? Al igual que en sus primeras décadas, entre el año 2000 y mediados de 2004, la ayuda española estuvo fuertemente asociada a objetivos de política exterior y promoción comercial. Si bien el primer “Plan Director de la cooperación española 2001-2004” reconocía como objetivo central la erradicación de la pobreza, esto no se traducía en unas líneas de acción que reconociera, en línea con los ODM, su carácter multidimensional. Por el contrario, el objetivo de reducir la pobreza se vinculaba con la integración progresiva de los países del Sur en la economía internacional y, en concreto, con el crecimiento de mercados como punto de partida para el bienestar social (MAE, 2001a). En este marco, la cooperación española en este período estuvo marcada por intereses comerciales y mantuvo escasa relación con los países socios, los países europeos, la sociedad civil y la Academia (Schulz, 2010).

Con la entrada del nuevo gobierno socialista en 2004 se producen cambios significativos a este respecto. La elaboración del segundo “Plan Director de la cooperación española 2005-2008” vuelve a situar a la lucha contra la pobreza como objetivo central de la cooperación española. Empero, en esta ocasión, la erradicación de la pobreza se asocia, en el marco de los ODM, a la necesidad de superar la carencia de ingresos y bienes así como de ampliar los derechos, oportunidades y capacidades de la población más desfavorecida. Para ello, a diferencia del primer plan, se considera fundamental la participación y coordinación de los y las diferentes agentes así como la complementariedad y la coherencia de políticas (MAEC, 2005e). Internamente, se expresa el compromiso de reformar la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la AECI con la finalidad de mejorar su profesionalización y la calidad de su ayuda.

Esta misma línea se mantiene en el tercer “Plan Director de la cooperación española 2009-2012” que identifica como su objetivo general el “progreso sustancial hacia el desarrollo humano y sostenible, la erradicación de la pobreza y el ejercicio pleno de los derechos” (MAEC, 2009c: 48). Asimismo, con la Agenda de París como marco internacional, enfatiza en la necesidad de mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda con el fin último de contribuir al cambio real en la vida de las personas de forma efectiva (MAEC, 2009c). Los esfuerzos se

centran, en concreto, en intentar impulsar una política para el desarrollo más integral y coherente, basada en el consenso entre los diferentes actores y sostenible a largo plazo.

Este cambio de discurso entre el primer y el segundo plan director se traduce también en un incremento de la AOD, en línea con el compromiso del Partido Socialista de alcanzar el 0,7% del PIB en 2012. En efecto, mientras que en el año 2000 sólo se destinaba el 0,22% del PNB –1.195 millones de dólares en términos absolutos–, en el año 2008 esta cifra alcanzaba el 0,45% –6.571 millones de dólares¹⁵⁹–. No obstante, los compromisos del “III Plan Director” han caído en saco roto en los últimos dos años ante la descoordinación y la falta de coherencia de políticas entre los diferentes actores; la ausencia de un fortalecimiento de la gestión y profesionalización de la ayuda debido a una reforma descafeinada de la SECI y la AECID; y el recorte de la ayuda en 2010 y 2011¹⁶⁰. En este sentido, se ha diluido la apuesta política por una cooperación entendida como una política global que compromete al conjunto de la comunidad internacional. Si bien se ha desarrollado un discurso cosmopolita, en la práctica no se han desarrollado estructuras ni mecanismos para, desde la cooperación, contribuir a la construcción de una gobernanza global.

Presentados los actores, los objetivos y el presupuesto dirigido a ayuda al desarrollo en España, profundicemos a continuación en cómo se ha abordado la igualdad entre mujeres y hombres en la política de cooperación a lo largo de los últimos diez años.

7.1.2. La igualdad de género en la política de cooperación española

La igualdad entre mujeres y hombres no comienza a incorporarse en la agenda de la cooperación española hasta pasada la mitad de la década de los noventa. Hasta esas fechas la promoción de la igualdad ocupa un lugar muy marginal en la política de cooperación y está siempre vinculada, desde un enfoque MED, a la mejora de la situación de las mujeres

¹⁵⁹ A fecha de 10 de diciembre de 2010, los últimos datos del CAD disponibles hacen referencia al año 2008 y provienen del “Statistical Annex of the 2010 Development Co-operation Report”, disponible en: http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html (Consulta: 30 de enero 2011).

¹⁶⁰ El recorte de AOD en 2010 fue de 300 millones de euros tal y como se recoge en el “Acuerdo de no disponibilidad y plan de revisión” en http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2010/refc20100520.htm. A éste se añade, de acuerdo con datos proporcionados por DGPOLDE, otro recorte de 500 millones de euros en 2011.

(Cirujano y Cirujano, 2005). Así, la primera iniciativa a este respecto, el “Programa de Cooperación Internacional Mujeres y Desarrollo” iniciado en 1988, se pone en marcha por el Instituto de la Mujer que, dependiente del entonces Ministerio de Asuntos Sociales, no tiene impacto en otras instancias ministeriales. Su enfoque centrado en la integración de las mujeres en el desarrollo caracteriza también a los primeros informes que, a comienzos de los noventa, comienzan a hacer referencia a la desigualdad¹⁶¹ (Cirujano, 2005).

La IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de 1995, impulsada en parte por la presidencia española de la Unión Europea, posibilita la adopción del “enfoque GED”. Sin embargo, aunque la igualdad entre mujeres y hombres empieza a incorporarse en el marco legislativo y político de la cooperación española, ésta sigue constituyendo un tema marginal en la práctica y hasta el año 2005 el “enfoque GED” no llega a permear el discurso político.

En este sentido, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998, del 7 de julio) define la igualdad de género como principio del desarrollo y la igualdad de oportunidades y la participación e integración social de las mujeres como parte de las prioridades sectoriales. Sin embargo, el empoderamiento de las mujeres, componente básico del “enfoque GED”, no queda recogido en esta ley (Cirujano, 2005). En este contexto, a finales de los noventa existe la impresión de que las cuestiones de género no pasaban de ser “un apéndice obligado a las políticas convencionales” (Alonso, 1999: 203).

El “Plan Director de la cooperación española 2001-2004”, por su parte, reconoce la igualdad entre mujeres y hombres como una prioridad horizontal y expresa la necesidad de integrar el enfoque de género en la formulación, programación, ejecución y evaluación de todos los programas y proyectos. Esto, sin embargo, supone el análisis de los efectos de las políticas exclusivamente en las mujeres y el desarrollo de acciones específicas para la eliminación de la discriminación así como para la integración y participación de las mujeres en los procesos de desarrollo. Por tanto, aunque se adopta el término “enfoque de género”, la atención específica a las mujeres y su foco en el impulso de su integración en el desarrollo revela una aproximación mayor al “enfoque MED”.

¹⁶¹ En 1992 el “Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política de cooperación y ayuda al desarrollo” de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados identifica por primera vez a las mujeres como colectivo específico a atender en los programas de cooperación. Por otra, en 1994 el “Informe de la ponencia de estudio de la política española de cooperación para el desarrollo” del Senado sitúa el tema mujer y desarrollo bajo el epígrafe de los aspectos específicos de la cooperación (Cirujano, 2005).

Como desarrollo de este primer plan director, la “Estrategia de la cooperación española para la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”, publicada en 2004, recoge los mandatos internacionales en materia de género y desarrollo así como los ámbitos donde ya estaba trabajando la cooperación española. Por tanto, no constituye un documento de propuestas de futuro sino de ratificación de la agenda internacional y de continuación. Sus objetivos son promover la igualdad de oportunidades en todos los sectores de la cooperación y desarrollar acciones positivas para mejorar la condición y situación de las mujeres. Ahora bien, el uso del término igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en lugar de igualdad de género encierra también una negativa explícita por parte del cuerpo político a reconocer las desigualdades estructurales de género.

Por su parte, la *Guía para la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en los proyectos de la cooperación española* (Alcalde y López, 2004), elaborada como complemento de la estrategia, presenta bajo el término de igualdad de oportunidades una gama amplia de herramientas para integrar la perspectiva de género en el ciclo de vida de los proyectos de cooperación. Si bien ésta no tiene un carácter prescriptivo, revela la coexistencia de enfoques diferenciados, entre el cuerpo político y el cuerpo técnico, en el seno de la cooperación española.

Los principales cambios en el discurso en materia de igualdad se producen con la entrada al gobierno del Partido Socialista en el año 2004¹⁶² siendo apoyados, de modo directo, desde la Vicepresidencia del Gobierno¹⁶³. Así se pone de manifiesto en el segundo “Plan Director de la cooperación española 2005-2008” que apuesta por la adopción del “enfoque GED” identificando la equidad de género como prioridad horizontal; estableciendo un sector específico de “género y desarrollo”; y atendiendo a la desigualdad de género a lo largo de todas líneas de acción propuestas. En esta línea, el plan incluye los compromisos asumidos en

¹⁶² La apuesta del gobierno socialista por la igualdad de género se ve reflejada en estos años también en otros sectores de acción pública. Entre sus principales impulsos a la igualdad destacan la Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (Ley 3/2007, del 22 de marzo) y la Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género (Ley 1/2004, de 29 de diciembre). Asimismo, cabe subrayar la creación del Ministerio de Igualdad en abril de 2008, en la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero, y su supresión en octubre de 2010 pasando su estructura a integrarse en el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

¹⁶³ La Vicepresidenta María Teresa Fernández de la Vega tuvo un papel clave en la puesta en marcha de acciones como el “Encuentro de mujeres por un mundo mejor” cuyo objetivo es potenciar vías para la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres en el continente africano. Este encuentro, cuya quinta edición se llevó a cabo en 2010, ha tenido como principal efecto por el momento la creación de la Red de Mujeres Africanas.

materia de igualdad de género en las diferentes cumbres y conferencias de Naciones Unidas en la década de los noventa y en los ODM.

Por una parte, la equidad de género –ya no la igualdad de oportunidades– se establece como prioridad horizontal en tanto que requisito para el desarrollo y la paz. A diferencia del plan director anterior, no se trata de que mujeres y hombres tengan sólo las mismas oportunidades sino que también cuenten con los mismos derechos, libertades, alternativas y responsabilidades. Para ello, el plan plantea la necesidad de establecer mecanismos específicos para impulsar el *mainstreaming* de género en la política española de cooperación internacional. En concreto, propone el desarrollo de mecanismos para la institucionalización de la perspectiva de género y su integración en el ciclo de las políticas, la promoción del diálogo político en materia de género así como la coordinación de los distintos actores de la cooperación española en esta área.

Por otra parte, en relación al sector estratégico de “género y desarrollo”, se identifica, por primera vez, el empoderamiento como un objetivo estratégico de la cooperación y se establece un conjunto de líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para promover la equidad. Estas líneas y actuaciones se vinculan con la promoción de una mayor representación de las mujeres y la participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos, el fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género, la mejora de oportunidades de las mujeres en el ámbito económico, y la formación en valores ciudadanos en relación a la igualdad de género (MAEC, 2005e).

Asimismo, la atención específica a las necesidades, roles, patrones de mujeres y hombres está presente en la formulación de propuestas en materia de educación, salud, situaciones de conflicto, acción humanitaria y educación para el desarrollo. La equidad de género, además, constituye un eje de trabajo fundamental a desarrollar con todos los actores de la cooperación española y a través de las nuevas modalidades de ayuda.

Con la finalidad de dar cumplimiento a las prioridades de género del “II Plan Director” y de constituir el instrumento fundamental para la puesta en práctica de la Ley para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres (Ley 3/2007, del 22 de marzo) en el ámbito de la cooperación, en el año 2007 se publica la “Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española”¹⁶⁴ (MAEC, 2007a). Esta estrategia reafirma el compromiso político

164 En este período también se publica el “Plan de acción – Mujeres y construcción de la paz” de carácter sectorial y centrado en el papel de las mujeres en la situación de conflicto y post-conflicto.

con la igualdad de género tomando como referencia los principios fundamentales de igualdad y no-discriminación emanados de la Declaración de Derechos Humanos así como los compromisos asumidos en la Conferencia de Beijing y con los ODM. De forma paralela, asume el reto de integrar el enfoque de género en el proceso de puesta en práctica de la Declaración de París.

En concreto, la estrategia define como su objetivo general la promoción del pleno ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres como forma directa de incidir en la reducción de la pobreza. Para alcanzarlo, considera fundamental desarrollar los dos ejes centrales del “II Plan director” en materia de género: la prioridad horizontal del género y el sector prioritario de “género y desarrollo”.

En relación con la prioridad horizontal, subraya la necesidad de priorizar el género en la agenda política, potenciar la institucionalización del enfoque de género mediante el desarrollo de capacidades a este respecto y hacer efectiva la integración de este enfoque a lo largo de todo el ciclo de las intervenciones, desde la planificación a la evaluación. De forma específica, además, expone cómo trabajar el *mainstreaming* de género en las otras prioridades horizontales –lucha contra la pobreza, derechos humanos, sostenibilidad ambiental y diversidad cultural– y cómo mejorar la eficacia de la ayuda tomando como referencia los principios de la Declaración de París.

En cuanto al sector prioritario de “género y desarrollo”, identifica un conjunto de objetivos específicos vinculados con el pleno ejercicio por parte de las mujeres de sus derechos económicos, sociales, sexuales y reproductivos, civiles, políticos y culturales. Entre los objetivos específicos se señala, al mismo tiempo, la necesidad de aplicar principios e instrumentos para impulsar la eficacia y calidad de la ayuda en materia de género. Para cada uno de los objetivos, además, se especifican un conjunto de líneas estratégicas para avanzar hacia la igualdad formal, la igualdad real, la participación política de las mujeres y su empoderamiento.

Por otro lado, la estrategia hace hincapié en la importancia de su difusión entre los diferentes actores de la cooperación así como de la creación de la Red GEDEA (Género en Desarrollo y Eficacia de la Ayuda) para la coordinación de los mismos. De igual modo, se subraya que la estrategia ha de permear en la planificación estratégica, la gestión, el seguimiento y la evaluación.

El “Plan Director de la cooperación española 2009-2012”, por su parte, mantiene la línea política abierta por el plan anterior y la estrategia. Así, reconoce la igualdad de género como una prioridad horizontal y una prioridad sectorial. En este sentido, subraya la necesidad de avanzar hacia una efectiva aplicación del *mainstreaming* de género en las actuaciones e instrumentos de la cooperación española. A la par, insiste en la importancia de seguir promoviendo el empoderamiento de las mujeres en tanto que mecanismo para superar la pobreza y la desigualdad. Asimismo, se enfatiza en la necesidad de reforzar el “enfoque GED” con los principios de la Agenda de París.

El desarrollo de todo este discurso en materia de igualdad de género ha venido acompañado por un incremento de la AOD destinada a género. Si revisamos las estadísticas del CAD, que hacen referencia a las iniciativas que tiene la igualdad de género no sólo como objetivo principal sino como objetivo significativo¹⁶⁵, en 2004 no se explicitaban datos para España puesto que presentaba cifras muy bajas (CAD, 2007: 1). Por el contrario, en 2008 el 30% de la ayuda distribuible sectorialmente se orientaba a combatir la desigualdad, aún muy por debajo de la media del 41% de AOD de los países del CAD¹⁶⁶ (CAD, 2010a: 21).

Además de este aumento presupuestario, se ha puesto en marcha la Red GEDEA y la Red de Mujeres Africanas así como se ha realizado un trabajo intenso en materia de coherencia de políticas y armonización de actores. Por otra parte, el interés en la igualdad de género se ha visto también reflejado en una mayor presencia de la cooperación española en los respectivos foros internacionales y un fuerte apoyo al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, por sus siglas en inglés) y al Instituto de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de las Mujeres (INSTRAW, por sus siglas en inglés). Igualmente, la cooperación española ha apoyado el impulso de una nueva arquitectura de género en Naciones Unidas.

¹⁶⁵ El CAD entiende que las iniciativas tienen la igualdad como objetivo principal cuando es un objetivo explícito de la actividad y fundamental en su diseño. Por otra parte, comprende que es un objetivo significativo cuando la igualdad es un objetivo importante, aunque secundario, en la actividad.

¹⁶⁶ La media de los países del CAD excluye a Estados Unidos y Portugal cuyos datos no se recogen dado el reducido porcentaje de su ayuda distribuible sectorialmente destinado a promover la igualdad. Por otra parte, este porcentaje debe analizarse en relación con el ratio de cobertura. En el caso de dato de España, esta ratio es del 88%, es decir, que ese es el porcentaje de ayuda analizada en relación al marcador “igualdad de género”. La ratio de la media de los países del CAD es 92%.

Aún así, persisten importantes retos en materia de género¹⁶⁷. Por una parte, aunque se ha integrado el género en la planificación estratégica, todavía queda mucho trabajo para su incorporación efectiva en gestión, seguimiento y evaluación. De hecho, se ha elaborado un amplio marco político de acción pero, al igual que en otros sectores de la cooperación española, no se han establecido estructuras ni mecanismos de gestión así como tampoco se han dotado de suficiente personal¹⁶⁸. Además, aunque ha habido un esfuerzo de coordinación de actores en materia de género, aún se desconocen los efectos reales del mismo.

Por otra parte, el desarrollo de nuevos ejercicios de diagnóstico y planificación de la mano del “III Plan Director”, junto a las inexistentes medidas de fortalecimiento institucional, reflejan una mayor preocupación por el diseño que por una ejecución eficaz y eficiente. A todo esto se une la caída de la AOD dirigida a género no sólo en términos absolutos sino también en términos relativos, que se espera para el período 2010-2011¹⁶⁹. En este sentido, no se cumplirá con el compromiso de “III Plan Director” de alcanzar el 15% de la AOD para temas de género. En esta situación, la actual crisis internacional puede afectar aún en mayor medida a la promoción de la igualdad de género desde la cooperación española en tanto que no se ha impulsado su institucionalización y puesto que, de por sí, es un tema de gran sensibilidad política.

Adentrémonos, a continuación, en cuál ha sido el desarrollo de la evaluación en la cooperación española para, con posterioridad, analizar la integración de la perspectiva de género en su política y praxis evaluativa.

¹⁶⁷ Una revisión específica sobre los retos actuales de la cooperación española puede consultarse en el artículo de Raquel Tomás (2010) “Una mirada al enfoque de género en la cooperación española: Avances y cambios frente a viejos y nuevos desafíos institucionales”.

¹⁶⁸ De acuerdo con la información proporcionada durante las entrevistas, en la DGPOLDE, el Área de Género y Desarrollo ha estado coordinada por una persona desde 2004 a 2010. Esta área ha contado con el apoyo técnico de hasta tres personas diferentes en este período con diferentes tipos de contratación. En la actualidad, son dos las personas responsables de género. En AECID, se creó en 2010 la División de Género, ubicada dentro del nuevo Departamento de Cooperación Sectorial y de Género, con una persona a su cargo y sin presupuesto específico. Entre 2004 y 2010 un total de siete asistencias técnicas han sido las responsables de género y desarrollo en diferentes regiones –América Latina, África y Asia–.

¹⁶⁹ Esta apreciación fue manifestada desde DGPOLDE. No obstante, en el momento de cierre de esta investigación, 20 de febrero de 2011, no se disponía de datos específicos al respecto.

7.2. AVANCES Y RETOS EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA OFICIAL ESPAÑOLA

La evaluación en la cooperación oficial española encuentra su primer referente en la constitución, en 1989, de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), Subdirección General dependiente de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). Sin embargo, la creación de la OPE no implicó grandes transformaciones en materia de evaluación en sus primeros ocho años de funcionamiento (1989-1997) (Gudiño, 1999).

Los primeros cambios sustanciales comienzan a producirse, por influencia del CAD, en 1998. En este año, la OPE empieza a recibir presupuestos específicos para la evaluación y publica, por primera vez, un informe de evaluación, *El sector del cacao en Guinea Ecuatorial*. Al mismo tiempo, se aprueba la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998) que define la evaluación de una forma precisa. Se observa, por tanto, un incipiente impulso de la evaluación dentro de la cooperación oficial española que ya se vislumbraba en la adopción en 1997 de una metodología integrada para la gestión del ciclo del proyecto en la Agencia Española de Cooperación Internacional¹⁷⁰.

Estos primeros desarrollos de la evaluación se ven reforzados por la publicación de las dos metodologías de evaluación de la cooperación española, la primera de 1998 y la segunda de 2001 (MAE, 2001b y 2001c). Ambas establecen de forma clara el propósito de la evaluación, así como su objeto, su contenido y su enfoque metodológico, recogiendo las tendencias internacionales marcadas por el CAD.

No obstante, la mayor apuesta por la evaluación se produce a partir de 2004 con los cambios de responsables de la cooperación y, en 2005, con la aprobación del “II Plan Director” y la creación de la División de Evaluación por parte del Gobierno entrante. Si bien el “I Plan Director” (2001-2004) recoge la evaluación como una fase del ciclo del proyecto, el segundo plan subraya su importancia como ejercicio clave para mejorar la calidad de la ayuda. En concreto, define la evaluación como una de las “actividades más relevantes para conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de la ayuda oficial al desarrollo española” (MAEC, 2005e: 163).

¹⁷⁰ El proceso definitorio del modelo de evaluación de la cooperación española que se establece en esos momentos queda recogido en Gudiño (1999) y Montalbán Carrasco (1999).

Por otra parte, este mayor reconocimiento de la evaluación se pone de manifiesto también en la transformación en 2004 de la OPE en la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) y en 2005 en la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) así como en la creación en su seno de la División de Evaluación ese mismo año. Desde estos momentos, y de acuerdo con el Real Decreto 755/2005, la DGPOLDE es responsable de la dirección y coordinación de las evaluaciones del sistema de cooperación española a través de su División de Evaluación¹⁷¹.

En este contexto, se publican en 2007 la “Política de Evaluación de la Cooperación Española” (MAEC, 2007d) y el *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española* (MAEC, 2007e). Esta política, influida por el CAD y en concreto por la Declaración de París, reformula los objetivos y principios orientadores de la evaluación y define el ciclo de la evaluación en la cooperación española. El manual, por su parte, impulsa la coherencia, la retroalimentación y la asimilación de lecciones aprendidas a través del establecimiento de un modelo de gestión de los procesos evaluativos para todos los actores de la cooperación española. Ambos documentos suponen, en efecto, un paso más en el fortalecimiento de la función de la evaluación.

El “III Plan Director” (2009-2012), por otro lado, sigue esta tendencia y reconoce la evaluación como una competencia estratégica para el sistema de la cooperación española y la vincula con la gestión del conocimiento y la investigación. La apuesta clara por la eficacia de la ayuda y la gestión basada en resultados se apoya de forma sustancial en la evaluación (MAEC, 2009c).

Ahora bien, estos cambios no sólo implican un impulso de la evaluación en términos de institucionalidad. Además, traen consigo modificaciones relevantes en la propia concepción de la evaluación. ¿Cuál es su función? ¿Cuál su objeto y contenido? ¿Qué enfoques metodológicos son los más adecuados? Con estas transformaciones todas estas preguntas encuentran nuevas respuestas al hilo de los desarrollos en el discurso y práctica internacional.

¹⁷¹ No obstante, además de las evaluaciones coordinadas desde la División de Evaluación, otros Ministerios, la AECID, ONGDs, comunidades autónomas, entidades locales y fondos locales de cooperación también llevan a cabo evaluaciones. A este respecto, no existe un registro común de las mismas ni un mecanismo de coordinación.

Por una parte, en el nuevo discurso de la cooperación española sobre evaluación, su función se vincula con fuerza tanto al aprendizaje y la retroalimentación como a la rendición de cuentas de carácter político. Las metodologías de evaluación de 1998 y 2001 ya reconocían la importancia de la evaluación para la mejora de las políticas, la transparencia y la asunción de responsabilidades. Sin embargo, el “II Plan Director” y la “Política de evaluación” refuerzan el énfasis en la evaluación como herramienta para la mejora de la calidad de la ayuda. En concreto, se concibe que la evaluación se orienta a “mejorar la planificación, fortalecer las capacidades de las entidades involucradas en la gestión de las intervenciones y facilitar la participación y concertación entre todos los actores implicados” (MAEC, 2007d: 3). El “III Plan Director”, por su parte, hace hincapié en que la evaluación ha de generar conocimiento útil para todos los actores implicados y, especialmente, para la población destinataria. De igual modo, subraya que ésta ha de impulsar, en el marco de la Agenda de París, la mutua rendición de cuentas.

A grandes rasgos, la finalidad de la evaluación se relaciona estrechamente con la generación de aprendizajes de utilidad para la mejora de la ayuda y con la rendición de cuentas por parte de todos los actores implicados. La evaluación ha de proporcionar recomendaciones prácticas y aplicables y ésta conforma una de las líneas de trabajo de la División de Evaluación. No obstante, el discurso queda lejos, en el actual momento de crisis económica, de la práctica evaluativa que está comenzando a poner más énfasis en la rendición de cuentas. En efecto, las demandas políticas sobre adónde va la ayuda, por una parte, y la dificultad para gestionar y hacer accesible la información, por otra, constituyen dos elementos que frenan el impulso hacia el aprendizaje.

De forma paralela a estas transformaciones en la función de la evaluación, su objeto de análisis también ha experimentado cambios relevantes ligados a las nuevas modalidades de ayuda y las tendencias internacionales. Mientras que el objeto de evaluación de las 16 evaluaciones realizadas entre 1998 y 2004 por la OPE fueron programas y proyectos específicos, las 11 evaluaciones llevadas a cabo por la División de Evaluación entre 2005 y 2010 comienzan a tener un carácter más estratégico. Al igual que otros países del CAD, se han ejecutado evaluaciones país, evaluaciones sectoriales y evaluaciones de instrumentos, así como la evaluación del “II Plan Director” que alimentó la elaboración del tercero. La influencia de la Declaración de París, asimismo, está potenciando el interés por el desarrollo de evaluaciones conjuntas.

Respecto al contenido de la evaluación, existe un reconocimiento de la complejidad de las intervenciones de desarrollo y, en consecuencia, desde finales de los noventa se atiende a los cinco criterios clásicos del CAD: eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y pertinencia. Asimismo, se han considerado los “factores de desarrollo” marcados por la OCDE como aspectos a valorar en la evaluación de la viabilidad. Estos factores son las políticas de apoyo, la capacidad institucional, los aspectos socioculturales, el enfoque de género en el desarrollo, los factores tecnológicos, los factores ambientales y los factores económico-financieros.

Ahora bien, en los últimos cinco años se han producido cambios ligados a la Agenda de París. En esta línea, tal y como se propone en el *Manual de Gestión de Evaluaciones*, la evaluación de la ayuda ha de dirigir su mirada también a los principios de la Declaración de París –apropiación, armonización, alineamiento, gestión orientada a resultados y corresponsabilidad– junto con otras dimensiones como la participación y la cobertura (MAEC, 2007e). En efecto, el contenido de análisis se ha ampliado pero persisten dificultades para analizar los principios de la Declaración de París en los diferentes niveles de actuación de la cooperación española. Su operacionalización, de hecho, no siempre es fácil ni pertinente cuando se trata de proyectos de ONGD o de la cooperación descentralizada.

En cuanto al enfoque metodológico, la evaluación de la cooperación española ha reconocido, desde sus inicios, la diversidad de perspectivas y de métodos. Tal y como se recogía en la primera metodología de evaluación, los diseños metodológicos pueden ser de cariz experimental, cuasi-experimental y no experimental. No obstante, la complejidad técnica y el alto consumo de tiempo de los diseños experimentales y cuasi-experimentales, propios de la “evaluación instrumental”, hacen que los modelos no experimentales, cercanos a la “evaluación interpretativa y participativa”, sean considerados como más adecuados. Estos modelos no experimentales, apoyados en herramientas estadísticas más o menos complejas y en técnicas cualitativas y cuantitativas, apuestan en la mayoría de las ocasiones por la combinación de métodos (MAE, 2001b y 2001c).

En cualquier caso, sí se han observado importantes modificaciones ligadas al nuevo impulso de la evaluación. Éstas pueden sintetizarse en: una apuesta por modelos más participativos; un nuevo énfasis en los resultados de desarrollo y un reconocimiento de la importancia de los procesos; así como un relevante apoyo a la evaluación de impacto.

Por una parte, ha habido una apuesta decidida por impulsar en mayor grado la participación de todos los agentes críticos (*stakeholders*), y así queda reflejado tanto en la “Política de Evaluación” y el *Manual de Gestión de Evaluaciones* como en el “III Plan Director” y las actividades emprendidas desde la División de Evaluación. En este sentido, se ha considerado clave la implicación activa de todos los agentes para enriquecer los procesos evaluativos y asegurar la utilización de sus resultados (MAEC, 2009c, 2007d y 2007e).

Por otra parte, y de la mano de la Agenda de París y su énfasis en la gestión por resultados, la atención se ha puesto en la medición de los resultados de desarrollo. Si bien en un comienzo existía una preocupación central por medir el alcance de objetivos, especialmente desde el “III Plan Director” se ha reconocido la importancia de impulsar una evaluación que valore los resultados de desarrollo, tanto esperados como no esperados. El foco, por consiguiente, se centra en medir y valorar efectos e impactos de desarrollo aunque se reconocen las limitaciones del uso de modelos lógicos como bases predictivas de las cadenas de resultados y se considera fundamental atender también a los procesos.

La apuesta por la evaluación por resultados, en cambio, se enfrenta a especiales dificultades en una cooperación como la española donde no existe una cultura de gestión por resultados y donde tampoco se dispone de herramientas metodológicas para ello. Además, la propia complejidad y dinámica de la Administración General del Estado genera que, en la práctica, en muchas ocasiones el análisis se centre más en *inputs* que en *outcomes*.

Por último, se observa una apuesta por la evaluación de impacto, de carácter eminentemente instrumental, que se pone de manifiesto en la firma en 2007 del “Fondo Programático España-Banco Mundial para la Evaluación de Impacto y la Gestión para Resultados de Desarrollo en Sectores Sociales Básicos” que ya ha sido dotado de 10 millones de euros¹⁷².

En términos generales, la cooperación española ha experimentado cambios relevantes en el ámbito de la evaluación de la mano de las tendencias internacionales marcadas fundamentalmente por el CAD. En efecto, ha ampliado su visión sobre la función de la evaluación y su objeto así como su contenido y enfoque metodológico. Tanto los marcos políticos de referencia como la creación de la División de Evaluación han puesto de manifiesto este impulso de la evaluación. Asimismo, se ha tomado un papel activo en la red

¹⁷² Dato proporcionado por DGPOLDE en junio de 2010.

de evaluación del CAD y en la red MOPAN (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*)¹⁷³ al tiempo que se ha promovido la cultura de evaluación en el propio sistema de cooperación.

Sin embargo, a pesar de este impulso, España sigue siendo el miembro del CAD que menos fondos destina a evaluación, en términos absolutos y relativos (CAD, 2010b: 94). De acuerdo con los últimos datos disponibles, en 2009 la media para las unidades de evaluación de las agencias bilaterales era de 3,4 millones de dólares, el 0,156% de la AOD, mientras que la cooperación española sólo destinó 458.000 dólares, el 0,016% de su AOD. Además, cuenta con una reducida media de evaluaciones al año, tres informes de evaluación, y enfrenta serios problemas de recursos humanos ante la reducción de una ya de por sí escasa plantilla. En la actualidad, la División de Evaluación cuenta con cinco personas mientras que en la legislatura 2004-2008, en su momento de mayor impulso, llegó a estar conformada por un equipo de ocho personas (CAD, 2010b: 111).

Junto con estos problemas de estructura, la cooperación española hace frente a otros retos clave que frenan la consolidación e institucionalización de la evaluación. Si bien entre 2004 y 2008 se produjeron importantes cambios, a partir de 2009 se ha asistido a un momento de estancamiento. El “III Plan Director” tiene el reto de profundizar y culminar algunas de las reformas iniciadas con el plan anterior en relación a la evaluación como parte integral de un sistema de gestión del conocimiento de la cooperación española. Sin embargo, a mitad de período, no se han producido todos los avances esperables y la actual situación de crisis está frenando los posibles progresos en esta dirección. Aparte de los puntos críticos ya señalados, se precisa avanzar en la calidad de la evaluación, en las metodologías, en la gestión y aplicación del conocimiento generado, en la institucionalización de la evaluación en el seno de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo¹⁷⁴ (AECID), en el desarrollo de ejercicios metaevaluativos y de síntesis de evaluaciones y, especialmente, en una planificación que tome como punto de partida las capacidades institucionales. En este punto, los esfuerzos invertidos pueden caer en saco roto y la evaluación puede constituir un

¹⁷³ La red MOPAN está conformada por 16 países donantes con un interés común en analizar, mediante un enfoque conjunto, la eficacia organizativa de las principales organizaciones multilaterales que financian. Puede encontrarse una información más completa sobre esta red en su página web: <http://www.mopanonline.org/faq> (Consulta: 30 de enero 2011).

¹⁷⁴ Si bien la Unidad de Planificación y Calidad de la Ayuda (UPC) tiene asignadas funciones de evaluación en el seno de la AECID, hasta el momento y de acuerdo con CAD (2010b), no cuenta con un presupuesto específico ni recursos para ello.

trámite más que en un ejercicio que cierra ciclos de planificación y sirve para la mejora de la toma de decisiones.

7.3. LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA Y EN LAS UNIDADES CENTRALES DE EVALUACIÓN

La igualdad de género como tema clave en la evaluación aparece recogida en la política de cooperación española a partir del “I Plan Director”. Sin embargo, hasta la elaboración de la “Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española” en 2007 las desigualdades entre mujeres y hombres se tratan con escasa profundidad en las directrices políticas de esta cooperación. Por una parte, el “I Plan Director” vincula género y evaluación al mencionar la necesidad de integrar la perspectiva de género en todas las fases de las intervenciones, entre ellas la evaluación (MAE, 2001a). El “II Plan Director”, en línea con su apuesta por la igualdad, va un paso más allá. Así, de forma específica, propone mejorar las técnicas para que la evaluación incorpore esta perspectiva, desarrolle indicadores sensibles al género y recopile datos desagregados por sexo (MAEC, 2005e).

No obstante, no es hasta la “Estrategia de Género” cuando se profundiza en medidas específicas para incorporar este enfoque en la evaluación. Entre ellas, se subraya el establecimiento de mecanismos de evaluación con perspectiva de género; la integración de esta perspectiva en las metodologías evaluativas; y su incorporación en las evaluaciones gestionadas por DGPOLDE y AECID. De forma paralela, se propone desarrollar evaluaciones específicas sobre género comenzando por la del Magíster de Género y Desarrollo del Instituto de la Mujer. Además, esta estrategia plantea su propia evaluación dirigiendo la mirada al análisis de la implementación de sus prioridades así como de su flexibilidad y capacidad de adaptación a la realidad (MAEC, 2007a).

En esta misma línea, el “III Plan Director” reconoce que todo ejercicio evaluativo debe prestar atención a la discriminación por razón de género. En concreto, afirma que “la adopción de la perspectiva de género como prioridad horizontal supone valorar las implicaciones que tiene para mujeres y hombres cualquier acción que se planifique, en todas las áreas y en todos los niveles” (MAEC, 2009c: 119). Las preocupaciones y experiencias de las mujeres y hombres han de estar presentes en la evaluación para potenciar que ambos puedan beneficiarse de las intervenciones igualmente y no se perpetúe la desigualdad. En este sentido, se pone de manifiesto cierto interés en valorar los impactos de género.

Este cambio sustancial en la comprensión de la igualdad de género en evaluación puede vincularse con transformaciones más amplias de la cooperación española: el paso de una

política con “enfoque MED” a otra con “enfoque GED” y la apuesta política por impulsar la evaluación de la ayuda. Más allá del discurso sobre esta materia en el marco político general, conozcamos a continuación qué importancia se le da a la igualdad de género tanto en la política de evaluación como en las distintas unidades centrales de evaluación¹⁷⁵ –OPE, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo y División de Evaluación– en la última década; qué se propone desde las diferentes metodologías y manuales a este respecto; cuáles son las iniciativas en materia específica de género y evaluación; y cuáles son los procedimientos en la práctica.

Si atendemos a la “Política de Evaluación de la Cooperación Española”, ésta no hace ninguna referencia específica a la igualdad de género como principio de la evaluación (MAEC, 2007d). En cuanto a las unidades centrales de evaluación, entre el año 2000 y 2004, ni para la OPE ni para la SGPEPD la igualdad de género constituye un eje estratégico en el área de la evaluación. Desde la División de Evaluación, por otra parte, desde 2005 sí existe una política no escrita de considerar, en línea con el “II Plan Director” y la “Estrategia de Género”, las cuestiones de género de modo horizontal y sectorial con la finalidad de contribuir al ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y a su empoderamiento.

En cuanto a las metodologías, a finales del siglo XX y comienzos del XXI el florecimiento técnico en materia de evaluación se refleja en las dos metodologías de la evaluación señaladas con anterioridad. Ambas ya incluyen los aspectos de género como un contenido relevante en los procesos evaluativos. De forma específica, en la *Metodología* de 1998 las cuestiones de género aparecen recogidas, por una parte, dentro de los “factores de desarrollo” que explican la viabilidad de un proyecto. Así, vinculado al análisis de la viabilidad, se subraya que es necesario considerar

“las relaciones entre los géneros como una de las variables esenciales para explicar la desigualdad en el interior de una comunidad y entre distintas sociedades, estudiando por ejemplo la división sexual del trabajo, el acceso y control que mujeres y hombres tienen sobre los recursos y en la repartición de los beneficios, así como la participación de unas y otros en los procesos de toma de decisiones, tanto en sus comunidades como dentro de los hogares” (MAE, 2001b: 9).

¹⁷⁵ Como se expone en el capítulo 4, nos centramos en el trabajo desarrollado por las unidades centrales de evaluación y no por otros actores – como la AECID, comunidades autónomas y ONGD, entre otros – en tanto que éstas son aún muy incipientes.

En este sentido, existe una reflexión sobre la importancia de estudiar diferentes dimensiones de género en el análisis de la desigualdad entre mujeres y hombres. Por otra parte, esta primera metodología también identifica las cuestiones de género como el contenido central de determinadas evaluaciones temáticas denominadas de “Género y Desarrollo”.

Respecto a la *Metodología II* de 2001, ésta no sólo vincula el género con el estudio de la viabilidad y con evaluaciones específicas. Su principal aportación es la identificación de aspectos clave para llevar a cabo evaluaciones con enfoque de género¹⁷⁶. En este sentido, subraya que “el análisis de género en la evaluación es aplicable a todas las políticas, programas y proyectos, ya que toda acción de desarrollo tiene repercusiones sobre las relaciones entre mujeres y hombres” (MAEC, 2001c: 32). Sus aportaciones centrales a este respecto se relacionan con:

- La redefinición de los criterios clásicos de evaluación –eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad e impacto– en clave de género así como la incorporación de la calidad de la participación como criterio fundamental al analizar género. En general, se aboga porque los criterios tengan en cuenta las necesidades, intereses y visiones de mujeres y hombres así como sus diferentes roles de género y su desigual acceso y control sobre los recursos.
- La apuesta por enfoques participativos siempre y cuando no se asuma que la comunidad es un todo con idénticos intereses y modos de comunicación. En este sentido, es necesario considerar las posibles dificultades que las mujeres pueden encontrar para manifestar sus problemas y puntos de vista en los espacios públicos normalmente dominados por varones.
- La pertinencia de indicadores sensibles al género. Como indicadores de medición de los beneficios se proponen, diferenciando por sexo: el control y acceso sobre recursos (tierra, equipos, mano de obra, dinero en efectivo, educación/formación); las mejoras en el nivel estratégico (niveles educativos, aptitudes/conciencia, capacidad de decisión, organización, estatus); y las mejoras en el nivel práctico (necesidades básicas, empleo, ingreso, carga de trabajo).
- La idoneidad de recopilar datos, diferenciados por sexo, sobre distribución de los recursos y los productos de las intervenciones.

¹⁷⁶ En esta segunda metodología, el capítulo 9 “La introducción del enfoque de género en desarrollo en evaluación” se centra de modo específico en esta temática.

Por su parte, el *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española* (MAEC, 2007e) recoge con mucha menor profundidad las cuestiones de género. En este sentido, se incluye una pregunta de evaluación relativa sólo a la viabilidad; se recomienda que la metodología de evaluación tome en consideración los aspectos de género pero no se explicita cómo; y se defiende que el equipo evaluador cuente con equilibrio de género sin especificar la necesidad de formación en la materia. De acuerdo con el CAD, además, se subraya que durante el trabajo de campo el equipo evaluador ha de ser sensible a los diferentes roles de género.

Ahora bien, ¿cuáles han sido las iniciativas puestas en marcha en materia de género y evaluación en los últimos diez años? Y, ¿qué procedimientos se han impulsado –desde OPE, la posterior SGPEPD y la actual DGPOLDE– para integrar la perspectiva de género en evaluación en la última década? Respecto a las acciones impulsadas, a pesar del desarrollo discursivo y metodológico sobre género y evaluación, la única iniciativa en esta dirección se vincula con el apoyo financiero de la DGPOLDE a UNIFEM para el fortalecimiento de la evaluación y del conocimiento en materia de igualdad. Sin embargo, la División de Evaluación no ha logrado hasta el momento poner en marcha ninguna evaluación centrada en género.

En cuanto al apoyo de DGPOLDE a UNIFEM, desde 2008 se financia de forma íntegra¹⁷⁷ la propuesta “Gestión Global del Conocimiento en Igualdad de Género y Violencia contra las Mujeres y Niñas” donde uno de sus dos componentes es el “*Desarrollo de capacidades y generación de conocimiento sobre la igualdad de género a través de la evaluación*”. La finalidad de este componente es fortalecer la función de la evaluación en UNIFEM y contribuir a la generación de conocimientos basados en evidencias para avanzar en la igualdad de género. En este sentido, en un momento de auge de la evaluación como elemento clave para la rendición de cuentas y la eficacia de la ayuda, el proyecto pretende paliar el vacío existente en la realización de evaluaciones con enfoque de género y derechos humanos. Para esto, establece tres resultados interrelacionados y siete actividades específicas que se recogen en el siguiente cuadro.

¹⁷⁷ El apoyo financiero recibido desde 2008 se continúa en 2010 con la firma de un marco de asociación entre DGPOLDE y UNIFEM de cuatro años de duración y que se traduce en un desembolso de un millón de euros al año.

Cuadro 7. 1. Resultados y actividades de la iniciativa “Desarrollo de capacidades y generación de conocimiento sobre la igualdad de género a través de la evaluación”

En el marco de la Unidad de Evaluación (UE) de UNIFEM se esperan alcanzar tres resultados inmediatos interrelacionados entre sí:

1. El desarrollo de directrices para la evaluación desde una perspectiva de género y derechos humanos.
2. La ejecución de evaluaciones de calidad en áreas seleccionadas e innovadoras sobre igualdad de género y derechos humanos de las mujeres
3. La promoción del desarrollo de capacidades de evaluación sobre políticas y programas para la promoción de la igualdad de género.

Para ello, se llevan a cabo las siguientes actividades:

- Elaboración de un manual para el desarrollo de evaluaciones desde una perspectiva de género y derechos humanos. Esta herramienta servirá a UNIFEM y a sus contrapartes para el diseño, gestión e implementación de evaluaciones que producirán información y evidencias relevantes sobre la eficacia de políticas públicas y programas en materia de género.
- Colaboración en la redacción, junto con el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG) de una guía para garantizar la transversalización sistemática del enfoque de género y el respeto a los derechos humanos de las mujeres durante el diseño, ejecución y gestión de las evaluaciones dentro del Sistema de Naciones Unidas.
- Organización de talleres regionales para capacitar en la práctica de la evaluación al personal de UNIFEM y a sus contrapartes principales. A estos talleres se contempla la invitación de personal del Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio como una vía de intercambio y aprendizaje mutuo.
- Apoyo en el análisis, la revisión y la asesoría en evaluaciones a las distintas Oficinas Subregionales de UNIFEM a través de personal experto en evaluación que trabajará de forma conjunta y coordinada con la Unidad de Evaluación.
- Realización de evaluaciones temáticas interregionales, marco en el que se contempla la colaboración con el Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio y otros actores de Naciones Unidas para el desarrollo de evaluaciones conjuntas.
- Contribución al diseño y difusión de la evaluación de impacto del Programa de Ciudades Seguras.
- Apoyo a redes regionales de evaluación, tales como la Red Africana de Evaluación, para fortalecer sus capacidades y la inclusión de la perspectiva de género en su ámbito de trabajo.

Fuente: Elaborado a partir de UNIFEM (2010).

En el marco de esta iniciativa de UNIFEM, la División de Evaluación pretende establecer a futuro sinergias que posibiliten el aprendizaje sobre metodologías y buenas prácticas. También dentro de esta iniciativa, se quieren desarrollar dos estudios temáticos de evaluación que interesen a ambas partes y que puedan contribuir a un aprendizaje conjunto sobre esta materia. Se considera que UNIFEM es un socio clave en materia de género y evaluación y que esta iniciativa en concreto puede tener impactos positivos en la evaluación

de la cooperación española. No obstante, también se señala que la posible retroalimentación entre UNIFEM y la División de Evaluación en estos momentos se encuentra limitada dada la escasez de capacidades en el seno de la división. Como señalamos antes, en la actualidad su plantilla está conformada por cinco personas especialistas en evaluación y no hay designada ninguna persona responsable de género.

Centrándonos en el trabajo específico de la División de Evaluación, como ya indicamos, en efecto no se ha puesto en marcha ninguna evaluación centrada en cuestiones de género. No obstante, sí ha existido un claro interés desde 2005 en evaluar, como propuesta del Área de Género de DGPOLDE, el Magíster de Género y Desarrollo del Instituto de la Mujer (IM). De hecho, tal y como se hizo expreso desde DGPOLDE, “la evaluación del Magíster ha estado aprobada, acordada y asignado su presupuesto”. Aún así, hasta el momento diferentes dificultades relativas al enfoque de la evaluación así como a aspectos de carácter operativo y presupuestario han frenado su ejecución.

Por una parte, el retraso de esta evaluación se debe en un primer momento al deseo de la División de Evaluación de evaluar la integración de la perspectiva de género en la cooperación española en su conjunto incluyendo el análisis del Magíster como un estudio de caso. No obstante, una vez aceptada la evaluación del Magíster, ésta vuelve a paralizarse por los cambios en el organigrama del IM en 2008, debidos a su inclusión en el recién creado Ministerio de Igualdad. En la actualidad, las restricciones presupuestarias que afectan, como efecto de la crisis, tanto a la División de Evaluación como al Instituto de la Mujer constituyen la principal causa de retraso de su ejecución.

Desde la División de Evaluación esta evaluación se considera una “asignatura pendiente” y se espera que pueda llevarse a cabo “cuando las capacidades económicas y humanas lo permitan”, a más tardar entre 2011 y 2012. No obstante, también se reconoce que es necesario llevar a cabo una evaluación, de carácter más estratégico, centrada en la integración de la perspectiva de género en la cooperación española en línea con la “Estrategia de Género”.

Respecto a los procedimientos puestos en marcha para transversalizar la perspectiva de género en evaluación, pueden diferenciarse dos momentos al hilo del desarrollo del marco político en esta materia. Por una parte, en los primeros años de la década y hasta el 2004 el género no está presente en la gestión de evaluaciones llevada a cabo desde la OPE. No obstante, a partir de 2005 y el “II Plan Director”, la recién creada División de Evaluación, en

el seno de la DGPOLDE, establece la recomendación de incluir de forma transversal el género, al igual que el resto de prioridades horizontales, sin establecer un requerimiento específico o marco normativo al respecto.

En este sentido, se sugiere que la igualdad de género se incorpore como contenido clave en los términos de referencia (TdR), en los criterios y preguntas de evaluación y en el diseño de la metodología. Además, se impulsa la utilización indicadores de género así como se promueve que los equipos de evaluación cuenten con personas expertas en la materia. Del mismo modo, se invita a que los coordinadores o coordinadoras de la evaluación, en la división, revisen el “análisis de género” de los informes así como que las personas responsables de la edición se aseguren de que se hace un uso no sexista del lenguaje. La revisión de género, por otra parte, forma parte de la política interna de la División de Género en su trabajo con las consultoras encargadas de las evaluaciones. Todo esto muestra que la igualdad de género ha comenzado a explicitarse como un tema clave en evaluación. No obstante, ¿han contribuido estas recomendaciones no formales a la efectiva integración de la perspectiva de género a lo largo de todos los procesos evaluativos? Analicemos a continuación la práctica evaluativa de la antigua OPE, la posterior Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo y la actual División de Evaluación de DGPOLDE para poder dar respuesta a esta pregunta así como para valorar los avances y retos en esta dirección.

7.4. LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA PRÁCTICA EVALUATIVA ESPAÑOLA

Desde finales de los noventa, la praxis evaluativa de la cooperación española ha estado marcada por dos momentos de inflexión. Como mencionamos anteriormente, en los últimos años de la década pasada la evaluación experimenta un primer impulso de la mano de la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998), el fortalecimiento de la OPE y el desarrollo de dos metodologías de evaluación entre 1998 y 2001. La apuesta por la evaluación de la ayuda vuelve a tomar fuerza a partir de 2004, de la mano del gobierno socialista entrante. En estas fechas, la evaluación se ve reforzada por la creación de la División de Evaluación en la DGPOLDE, el discurso manifiesto en el segundo y tercer plan director, la publicación de la “Política de evaluación” y el *Manual de Gestión de Evaluaciones*. No obstante, desde el 2009 la evaluación se encuentra de nuevo en un momento de estancamiento. En este contexto, surgen dos interrogantes: ¿cómo se reflejan todos estos procesos de impulso y freno de la evaluación en la integración de la perspectiva de género en la práctica evaluativa? ¿Qué factores han influido en la inclusión o no de esta perspectiva?

En las siguientes páginas, presentamos las principales características de las evaluaciones de la última década para, de forma inmediatamente posterior, analizar cómo han incorporado o no los contenidos de género. En concreto, tomando como referencia tanto nuestro marco teórico como los estudios de caso de Reino Unido y Suecia, estudiamos el perfil de los equipos de evaluación; la inclusión de los contenidos de género en el propósito de las evaluaciones así como en los criterios, preguntas e indicadores; la sensibilidad al género de la metodología utilizada; y el análisis y difusión realizados. Para todo ello, y atendiendo al año 2004 como momento de inflexión, diferenciamos dos grandes bloques de evaluaciones: aquéllas publicadas entre 2000 y 2003, siete en total, y las que vieron la luz entre 2004 y 2010, 11 informes en conjunto.

7.4.1. Características generales de las evaluaciones de la cooperación española

A lo largo de la última década, las evaluaciones de la cooperación española han experimentado algunos cambios de interés. Como subrayamos con anterioridad, en el último lustro, junto al nuevo énfasis en la evaluación, las evaluaciones han ido tomando un cariz más estratégico; han ido mostrando un interés cada vez mayor en el aprendizaje aparte de en la rendición de cuentas; y han puesto énfasis tanto en los resultados como en los procesos.

Si atendemos a las siete evaluaciones gestionadas desde la OPE entre el año 2000 y 2003, cuyas principales características se recogen en el anexo VIII, cinco de ellas tienen como objeto de estudio programas o proyectos específicos. No obstante, la evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Peruano 1999-2001 (MAE, 2003b) y la del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano (MAE, 2003d) ya revelan un foco más amplio de análisis al centrarse en estrategias de actuación a escala país.

Por su parte, las 11 evaluaciones ejecutadas desde 2004, la primera de ellas gestionada por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) y las 10 restantes por la División de Evaluación de DGPOLDE, han ido adquiriendo un carácter cada vez más estratégico. Como puede verse también en el anexo mencionado, seis de las evaluaciones se han centrado en programas o proyectos específicos. No obstante, la tendencia en los últimos años ha sido a desarrollar evaluaciones centradas en sectores, países e instrumentos de la cooperación. En este sentido, se ha evaluado la cooperación española en salud en Mozambique (MAEC, 2005b); la cooperación española en Marruecos (MAEC, 2007b) y México (MAEC, 2008b); el Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo (MAEC, 2008a); y el II Plan Director (MAEC, 2009a).

El período de análisis de las evaluaciones ha variado entre el primer conjunto de evaluaciones y el segundo. En el caso de las evaluaciones de la OPE, éste varía de siete años como máximo a dos como mínimo. Las evaluaciones realizadas desde 2004 a 2010 se mueven en un marco temporal más reducido, de seis años como máximo a uno.

Respecto al tipo de evaluación, de acuerdo con nuestro análisis puesto que no siempre existe una clasificación explícita, todas las evaluaciones analizadas se caracterizan por tener un carácter formativo en tanto que se orientan a alimentar futuras acciones en el área analizada. Sólo en el caso de *Evaluación del Programa de Patrimonio Cultural de la*

Cooperación Española (MAE, 2003c) a este carácter formativo se le une una finalidad sumativa puesto que quiere alimentar la toma de decisiones sobre si continuar o suspender el programa evaluado.

Según su ubicación temporal, las evaluaciones estudiadas se pueden definir, dependiendo de los casos, como simultáneas, intermedias, finales o *ex post*, al realizarse durante el desarrollo o finalizada la intervención. Asimismo, se observa que en su conjunto las evaluaciones estudian tanto el diseño como los procesos y resultados. Ahora bien, mientras que las evaluaciones de la OPE ponen un mayor énfasis en los resultados, los ejercicios posteriores a 2004 muestran un nuevo interés en los procesos al hilo de la preocupación de la Agenda de París por aspectos como la apropiación, la armonización y el alineamiento.

En relación al equipo de evaluación, por otra parte, se observa que todas las evaluaciones analizadas son externas. Es decir, el objeto de estudio, el contenido a evaluar y el seguimiento de la evaluación son desarrollados desde la OPE, la SGPEPD o la DGPOLDE, si bien el diseño metodológico, el trabajo de campo y la redacción del informe corresponde a consultoras independientes. Sólo la evaluación del II Plan Director (MAEC, 2009a) es desarrollada exclusivamente desde la División de Evaluación y tiene un carácter interno.

Cabe resaltar, a partir de la evaluación del Programa ARAUCARIA (MAEC, 2007a), las prácticas evaluativas han reflejado un claro interés por generar aprendizajes útiles que se refleja en la apuesta por ejercicios más participativos, donde se implica a mayor número de agentes críticos.

En cuanto a la duración de las evaluaciones, las gestionadas desde la OPE no reflejan en su mayor parte este dato. En las dos que se presenta, la duración es de tres meses. Por su parte, las evaluaciones realizadas desde 2004 recogen en mayor medida el tiempo invertido en su desarrollo dejando de manifiesto, como se observa en el anexo VIII, un mayor margen temporal.

Una vez presentadas las características generales de las evaluaciones de la cooperación española, conozcamos a continuación cómo se ha ido integrando la perspectiva de género en

éstas. Para ello, se han analizado tanto los términos de referencia¹⁷⁸ como los informes de evaluación.

7.4.2. El equipo de evaluación

Como se ha subrayado a lo largo de la presente investigación y se indica en el *Manual de Gestión de Evaluaciones*, el equilibrio de género en la conformación del equipo evaluador constituye un eje fundamental para facilitar un mejor acceso a y comunicación con los agentes críticos de ambos sexos. Asimismo, la experiencia en materia de igualdad se considera un aspecto central para asegurar una buena comprensión de la acción evaluada en clave de género. Esta experiencia facilita dirigir la mirada a la desigualdad entre mujeres y hombres en el diseño y desarrollo de las evaluaciones así como en la interpretación de los resultados y en la elaboración de conclusiones y recomendaciones.

En un primer análisis de los informes de evaluación, se observa que en términos generales no ha existido un equilibrio de género en la conformación de los equipos de evaluación aunque el sector de la cooperación internacional se encuentra altamente feminizado. De acuerdo con los datos disponibles¹⁷⁹, en las evaluaciones del período 2000-2003 el 55% de los evaluadores eran varones, 12 frente a 10 mujeres. En las evaluaciones ejecutadas desde 2004, el dato sigue la misma línea con un 62% de evaluadores varones, 31 frente a 19 mujeres.

Tabla 7. 1. Equipo evaluador. Evaluaciones 2000-2003

Evaluación	Equipo evaluador			
	Consultora	Mujeres	Hombres	Experiencia en género
<i>Informe de Evaluación 9/2000. El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA (MAE, 2000)</i>	GPI Consultores	1 evaluadora	1 evaluador	No se especifica
		2 evaluadoras	1 evaluador	No se

¹⁷⁸ La División de Evaluación sólo ha podido proporcionar para esta investigación los TdR de las últimas diez evaluaciones que fueron gestionadas directamente desde allí. No es posible, por tanto, realizar un análisis de los TdR de las ocho evaluaciones llevadas a cabo desde la OPE y la SGPEPD.

¹⁷⁹ Hay que subrayar en este punto que no todos los informes de evaluación presentan estos datos. En el caso de las evaluaciones realizadas entre 2000 y 2003, una de los seis informes no lo recoge. En cuanto a las evaluaciones de 2004 a 2010 dos de los 11 informes tampoco hace referencia a esta información.

<i>Informe de Evaluación 10/2000. El Programa Sail en la isla de Camiguin Filipinas (MAE, 2001)</i>	Agroconsulting Internacional S.A.			específica
<i>Evaluación del Proyecto DRI Cotacachi (1998-2001) (MAE, 2002)</i>	DARA (Development Assistance Research Associates)	1 evaluadora 1 de apoyo en trabajo de campo	1 evaluador 1 de apoyo en trabajo de campo	No se especifica
<i>Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia (MAE, 2003a)</i>	SEINTEX	No se especifica	No se especifica	No se especifica
<i>Programa de Cooperación Hispano-Peruano 1999-2001 (MAE, 2003b)</i>	PriceWaterhouse Coopers	2 evaluadoras	2 evaluadores	Una especialista con experiencia en género
<i>Evaluación del Programa de Patrimonio cultural de la Cooperación Española (MAE, 2003c)</i>	Agroconsulting Internacional S.A.:	3 evaluadoras	6 evaluadores	No se especifica
<i>Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano (MAE, 2003d)</i>	Instituto Internacional de Gobernabilidad	4 especialistas No expone su sexo		No se especifica

Fuente: Elaboración propia.

Además, tres de las evaluaciones del segundo conjunto, como se refleja en la siguiente tabla, no cuentan con ninguna mujer en su equipo de evaluación lo que puede suponer una importante limitación para el desarrollo del trabajo de campo.

Respecto a la formación en materia de género, de acuerdo con la información disponible, sólo los TdR de la evaluación de la cooperación española en Marruecos (MAEC, 2007b) y en México (MAEC, 2008b) recogen que se valorará de forma positiva la experiencia en el área de igualdad entre mujeres y hombres. Si atendemos a la información expresa sobre los equipos de evaluación en los informes¹⁸⁰, sólo una de las siete evaluaciones realizadas por la OPE y dos de las 11 llevadas a cabo desde la SGPEPD y la División de Evaluación han contado con personal especializado en materia de género. Por tanto, aunque la División de Evaluación ha promovido de manera informal que se incluya como requisito en los últimos

¹⁸⁰ Hay que señalar en este punto que la información disponible en las evaluaciones de 2000 a 2003 es muy escueta. En las evaluaciones posteriores a 2004 hay una presentación más amplia de los currícula del equipo de evaluación donde se recogen las principales áreas de formación y experiencia profesional.

años, esto no se ha traducido en un requerimiento real presente en todos los TdR ni en la inclusión efectiva de personal con experiencia en esta materia.

Tabla 7. 2. Equipo evaluador. Evaluaciones 2004-2010

Evaluación	Equipo evaluador			
	Consultora	Mujeres	Hombres	Experiencia en género
<i>Evaluación del Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico-arquitectónico y para el desarrollo turístico y agrícola de Cidada-Velha en la República de Cabo Verde (MAEC, 2004)</i>	OTYPSA	1 facilitadora	3 evaluadores 1 facilitador	No se especifica
<i>Evaluación Intermedia del Proyecto Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguent, Mauritania (MAEC, 2005a)</i>	Canaest Consultores	0	3 evaluadores	No se especifica
<i>Evaluación de la Cooperación Española en salud en Mozambique (MAEC, 2005b)</i>	HLSP Consulting	3 evaluadoras	1 evaluador	No se especifica
<i>Evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC) (MAEC, 2005c)</i>	GPI Consultores	0	3 evaluadores	No se especifica
<i>Evaluación ex-post del programa de desarrollo local y fortalecimiento municipal de Honduras PRODEMION (MAEC, 2005d)</i>	Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM)	1 evaluadora 1 en apoyo logístico	1 evaluador 4 especialistas de apoyo 1 en apoyo logístico	No se especifica
<i>Evaluación del Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica (MAEC, 2007a)</i>	EPTISA	2 en equipo de apoyo	3 evaluadores 1 en equipo de apoyo	No se especifica
<i>Evaluación de la Cooperación Española en Marruecos (MAEC, 2007b)</i>	ECOTEC	7 evaluadoras	4 evaluadores	Una especialista con experiencia en género
<i>Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior (MAEC, 2008a)</i>	INYPISA	No se especifica	No se especifica	No se especifica

<i>Evaluación de la Cooperación Española con México</i> (MAEC, 2008b)	EPYPSA	2 evaluadoras	5 evaluadores	No se especifica
<i>Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008</i> (MAEC, 2009a)	División de Evaluación	No se especifica	No se especifica	No se especifica
<i>Informe de Evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración</i> (MAEC, 2009b)	Red2Red Consultores	2 evaluadoras	1 evaluador	Un especialista con experiencia en género

Fuente: Elaboración propia.

7.4.3. Función y ejes de análisis de la evaluación

La evaluación, como se ha subrayado a lo largo de esta investigación, tiene tres funciones principales: la mejora de la acción pública evaluada, la iluminación de iniciativas futuras y la rendición de cuentas en sentido político. En nuestro caso de estudio, todas las evaluaciones tienen como función generar aprendizajes que contribuyan a mejorar la toma de decisiones sobre acciones presentes y futuras. Ahora bien, ¿persiguen los ejercicios evaluativos impulsar que las desigualdades de género se tengan en cuenta en esta toma de decisiones? Si analizamos tanto los TdR disponibles como los informes de evaluación, se constata que ni en los objetivos ni en los propósitos de la evaluación, la igualdad de género emerge como un tema clave de análisis.

En relación a los ejes de análisis de la evaluación, que se expresan en la definición de criterios, preguntas e indicadores, cabe subrayar en primer lugar la escasa desagregación de criterios en preguntas e indicadores en las evaluaciones realizadas entre 2000 y 2003 y en las primeras llevadas a cabo desde 2004. De hecho, de las 18 evaluaciones analizadas sólo se encuentra una operacionalización de los criterios en cuatro de los últimos ejercicios: la evaluación del programa PRODEMION (MAEC, 2005d), la del Fondo de Concesión de Microcréditos (MAEC, 2008a), la de la cooperación española en México (MAEC, 2008b) y la

del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración (MAEC, 2009b).

En cuanto a los criterios analizados, tal y como se observa en la siguiente tabla, en las evaluaciones gestionadas por la OPE estos se corresponden con los cinco criterios del CAD, recogidos en la primera metodología de evaluación de la cooperación española (MAE, 2001b). A estos se unen, en algunas ocasiones, otros criterios como la visibilidad también recogido en la metodología y que toma especial importancia en un momento de fuerte vinculación de la cooperación con intereses nacionales en el extranjero. En estas primeras evaluaciones, cinco de las siete incluyen aspectos de género dentro de la presentación de los ejes de análisis. En línea con la metodología citada, tres de las evaluaciones señalan la necesidad de analizar las cuestiones de género, junto con otros elementos socioculturales, en tanto que factor clave en el desarrollo. Además, dos evaluaciones consideran la igualdad de género un tema central en tanto que prioridad horizontal de la cooperación española. Sin embargo, ninguna de las cinco evaluaciones posteriores a la publicación de la segunda metodología recoge las propuestas relativas a la redefinición de los criterios de evaluación en clave de género o a la inclusión sistemática indicadores sensibles al género (MAE, 2001c).

Por otra parte, ninguna de estas evaluaciones presenta una matriz de evaluación donde se expongan criterios, preguntas evaluativas e indicadores. No obstante, tres de ellas recogen algunos indicadores específicos de género en su análisis. En concreto, la evaluación del PAEBA presenta el número de personas atendidas y egresadas por sexo, el perfil de las personas facilitadoras por sexo y los recursos movilizados por sexo (MAE, 2000). La evaluación del programa SAIL, por su parte, muestra los créditos concedidos a mujeres y a organizaciones de mujeres así como el porcentaje de mujeres en el total de la población beneficiaria (MAE, 2001). En esta misma línea, la evaluación del Proyecto DRI Cotacachi (MAE, 2002) presenta información sobre el porcentaje de mujeres que participó en la elaboración de planes y la gestión de las acciones. Si bien la existencia de estos indicadores constituye en sí un aspecto positivo, no existe una inclusión sistemática de la perspectiva de género en la elaboración del conjunto de los indicadores que se presentan. Estos reflejan cómo han participado las mujeres en las intervenciones pero no los cambios en materia de igualdad.

Tabla 7. 3. La perspectiva de género en la definición de criterios.

Evaluaciones 2000-2003

Evaluación	Criterios	Elementos de género	Género en TdR
<i>Informe de Evaluación 9/2000. El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA (MAE, 2000)</i>	Eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad.	-----	TdR no disponible.
<i>Informe de Evaluación 10/2000. El Programa Sail en la isla de Camiguin Filipinas (MAE, 2001)</i>	Eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad, modalidades de gestión.	La igualdad de género como prioridad horizontal de la cooperación española.	TdR no disponible.
<i>Evaluación del Proyecto DRI Cotacachi (1998-2001) (MAE, 2002)</i>	Eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad, junto con factores de desarrollo.	Género como factor de desarrollo.	TdR no disponible.
<i>Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia (MAE, 2003a)</i>	Eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad, visibilidad y, como criterio aparte, factores de desarrollo.	-----	TdR no disponible.
<i>Programa de Cooperación Hispano-Peruano 1999-2001 (MAE, 2003b)</i>	Eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad, junto con factores de desarrollo.	Género como factor de desarrollo.	TdR no disponible.
<i>Evaluación del Programa de Patrimonio cultural de la Cooperación Española (MAE, 2003c)</i>	Eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia, viabilidad, visibilidad y criterios específicos de carácter restaurativo.	La igualdad de género como prioridad horizontal de la cooperación española.	TdR no disponible.
<i>Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano (MAE, 2003d)</i>	Eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto, viabilidad y, como criterio aparte, factores de desarrollo.	Género como factor de desarrollo.	TdR no disponible.

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, las evaluaciones llevadas a cabo entre el 2004 y el 2010 analizan también los cinco criterios clásicos. Empero, algunas de las posteriores a 2005 comienzan a incluir nuevas dimensiones ligadas a la Agenda de París como la apropiación, la coherencia de políticas, la complementariedad y la coordinación. Ello refleja un incipiente movimiento

hacia una evaluación más interesada en promover la eficacia y la calidad de la ayuda de acuerdo con estándares internacionales.

En cuanto a las cuestiones de género, analizando los TdR disponibles, se observa que se incluyen, aunque no en todos los casos, demandas específicas en materia de género. Como se observa en la siguiente tabla, ocho de los 10 TdR disponibles presentan esta demanda informativa en tanto que prioridad horizontal de la cooperación española desde 2001 y sector prioritario desde 2005. Si analizamos los ejes de análisis definidos en los informes de evaluación, nueve del total de evaluaciones mencionan la igualdad de género como contenido evaluativo. Específicamente, tres evaluaciones incluyen el género como elemento de análisis en tanto que factor de desarrollo y otras tres en tanto que prioridad de la cooperación española. No obstante, a diferencia de las evaluaciones gestionadas desde la OPE, cuatro evaluaciones incluyen la dimensión de género en el análisis de gran parte de sus criterios de evaluación –eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia, viabilidad, coherencia, entre otras–.

Tabla 7. 4. La perspectiva de género en la definición de criterios.

Evaluaciones 2004-2010

Evaluación	Criterios	Elementos de género	Género en TdR
<i>Evaluación del Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico-arquitectónico y para el desarrollo turístico y agrícola de Cidada-Velha en la República de Cabo Verde (MAEC, 2004)</i>	Eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia, viabilidad, visibilidad y criterios específicos de carácter restaurativo y arquitectónico.	-----	TdR no disponible.
<i>Evaluación Intermedia del Proyecto Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguent, Mauritania (MAEC, 2005a)</i>	Eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad	-----	Sí.
<i>Evaluación de la Cooperación Española en salud en Mozambique (MAEC, 2005b)</i>	Eficacia, eficiencia, pertinencia, sinergia, sostenibilidad, valor añadido e impacto.	La igualdad de género como prioridad horizontal de la cooperación española.	Sí.
<i>Evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras</i>	Eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad, junto	Género como factor de desarrollo.	Sí.

<i>(PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC) (MAEC, 2005c)</i>	con factores de desarrollo, y visibilidad.		
<i>Evaluación ex-post del programa de desarrollo local y fortalecimiento municipal de Honduras PRODEMHOH (MAEC, 2005d)</i>	Eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad. Factores de desarrollo como transversales a los criterios citados.	Atención a las cuestiones de género en el análisis de la eficacia, la eficiencia, el impacto, la pertinencia y la viabilidad. Género como factor de desarrollo.	No.
<i>Evaluación del Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica (MAEC, 2007a)</i>	Eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y Sostenibilidad. Adecuación del instrumento a los países prioritarios, al modelo de gestión y al desempeño institucional para mejorar la eficacia en complementariedad con otros actores e instrumentos.	Atención a las cuestiones de género en el análisis de la sostenibilidad.	Sí
<i>Evaluación de la Cooperación Española en Marruecos (MAEC, 2007b)</i>	Coherencia, pertinencia, eficacia, eficiencia, viabilidad, impacto. Atención específica al diseño, planificación y gestión así como a la coherencia de políticas, coordinación y complementariedad.	La igualdad de género como prioridad horizontal de la cooperación española. Atención a las cuestiones de género en el análisis de la coherencia, complementariedad, eficacia, impacto y pertinencia	Sí.
<i>Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior (MAEC, 2008a)</i>	Coherencia, pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, viabilidad del diseño y sostenibilidad de los resultados.	Atención a las cuestiones de género en el análisis de la coherencia, eficiencia, impacto, viabilidad y sostenibilidad.	Sí
<i>Evaluación de la Cooperación Española con México (MAEC, 2008b)</i>	Alineamiento, armonización, apropiación, gestión por resultados, coherencia interna y externa, impacto sobre los ODM, concentración, complementariedad, mutua responsabilidad, países de renta media. Eficiencia organizativa, optimización de capacidades técnicas, coherencia	Género como factor de desarrollo.	Sí

	presupuestaria, eficacia en los procedimientos. Pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, viabilidad junto con factores de desarrollo.		
<i>Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (MAEC, 2009a)</i>	Coherencia del sistema, coordinación entre actores, coherencia de políticas, volumen de la ayuda, asignación de la ayuda, instrumentos bilaterales, cooperación multilateral, reforma institucional, compromisos para la eficacia de la ayuda y gestión para resultados de desarrollo.	La equidad de género como prioridad horizontal y el aumento de la autonomía de las mujeres como prioridad sectorial.	Sí
<i>Informe de Evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración (MAEC, 2009b)</i>	Pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, viabilidad, cobertura.	La igualdad de género como prioridad horizontal de la cooperación española.	Sí

Fuente: Elaboración propia.

En relación la operacionalización de los criterios, frente a las evaluaciones de la OPE, algunas de éstas muestran una mayor sistematicidad en el desarrollo de los marcos de análisis al comenzar a establecer matrices de evaluación. En reducidos casos, además, se empieza a observar también una apuesta por redefinir los criterios en clave de género y establecer indicadores de género en línea con la propuesta ya mencionada de la segunda metodología de evaluación.

En materia de indicadores en concreto, la evaluación del PRALEBAH y PAEBANIC presenta, en su análisis, datos de participación por sexo –estudiantes, personal de la unidad de dirección, alumnos y alumnas matriculados, entre otros– para valorar la eficacia (MAEC, 2005c). Por su parte, en su matriz de evaluación, el informe relativo a PRODEMION establece indicadores específicos en relación a la eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad (MAEC, 2005d). Algunos de estos son: el nivel de participación de las mujeres en las mancomunidades, para valorar el impacto; y el número de objetivos de la intervención que consideran las diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres, para determinar la eficacia. De igual modo, la evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos también define en su matriz algunos indicadores como la decisión autónoma de mujeres en cuanto a la solicitud de un nuevo crédito, como indicador de impacto, y la integración del enfoque de

género en los criterios de selección de clientes finales, como indicador de sostenibilidad (MAEC, 2008a). Aunque son pocas las evaluaciones que incluyen indicadores de género, se observa que, cuando se incorporan, estos ya no sólo proporcionan información sobre las mujeres sino que también comienzan a medir las transformaciones en términos de igualdad de género.

7.4.4. La metodología evaluativa

La metodología de evaluación de la cooperación española se ha caracterizado por optar por un enfoque interpretativo con algunos matices participativos. En este sentido, frente al desarrollo de diseños experimentales o cuasi-experimentales, las evaluaciones se han apoyado en la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas. En su aplicación, los diferentes agentes críticos han ido implicándose cada vez en mayor grado ante la voluntad de la cooperación española de abrir los procesos evaluativos para una mayor apropiación y utilización de sus resultados. No obstante, el uso de herramientas participativas en sentido estricto sólo se ha llevado a cabo en algunas evaluaciones. Así, se pone de manifiesto en el conjunto de las evaluaciones analizadas donde las técnicas más utilizadas son el análisis documental, la entrevista semi-estructurada, la observación directa y la encuesta. De hecho, sólo la evaluación la del proyecto DRI Cotacachi (MAE, 2002), la del proyecto de desarrollo integral en Tiguent (MAEC, 2005a) y la de la cooperación española en Marruecos (2007c) mencionan el desarrollo de talleres participativos.

En cuanto a la atención a las cuestiones de género en el diseño metodológico y en la definición de las técnicas de recogida de información, en primer lugar, se observa que no se explicita de forma sistemática el número de mujeres y hombres que han participado en el proceso evaluativo. En las últimas evaluaciones sí se informa del sexo de las personas entrevistadas, en tanto que responsables o expertas, aún así sigue sin recogerse el sexo de la población encuestada o participante en los talleres. Además, cuando se hace alguna especificación, ésta se dirige a poner de manifiesto la participación de mujeres en tanto que beneficiarias directas de las intervenciones, como en el caso de la evaluación del ARAUCARIA (2007b), de la cooperación española en Marruecos (2007c) y del Fondo de Concesión de Microcréditos (2008a).

En este contexto, tampoco se expone información sobre la atención específica durante la aplicación de las técnicas a los posibles horarios, espacios y tipos de comunicación más adecuados para mujeres y hombres. No obstante, la conformación de los equipos de evaluación, mencionada con anterioridad, y el escaso equilibrio de género parece mostrar que no se ha tenido en cuenta la necesidad de atender de forma diferenciada a ambos sexos.

Esto no quita que, en los casos que el propio contenido de evaluación así lo haya mostrado conveniente, se hayan entrevistado a diferentes responsables de género como en la evaluación de la cooperación española en Marruecos (2007c), del “II Plan Director” (2009a) y del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009b). Ahora bien, más allá del uso habitual de entrevistas a responsables y personas expertas como un insumo central de las evaluaciones, es aún muy escasa la utilización de herramientas participativas que hagan emerger en los discursos otras voces femeninas que, con menor presencia entre estos grupos, no son escuchadas. Las herramientas participativas proporcionarían una información más rica al potenciar la participación de grupos minoritarios de la población.

7.4.5. Los contenidos de género en los resultados, conclusiones y recomendaciones

Los contenidos de género han aparecido, en mayor o menor grado, en la definición de los criterios de evaluación y en algunos indicadores específicos. Los diseños metodológicos, por su parte, parecen no haber sido los más adecuados para captar las visiones y opiniones de la diversidad de mujeres y hombres. En cuanto a las cuestiones de género abordadas en la presentación de resultados, de acuerdo con el capítulo 3, conviene revisar qué dimensiones de género se estudian, qué tipos de cambio se valoran y qué niveles de actuación se atienden. Asimismo, para conocer la relevancia otorgada a la igualdad de género como tema clave de estudio, se precisa valorar si las cuestiones de género están presentes en las conclusiones y recomendaciones del informe.

Comenzando por las evaluaciones realizadas entre 2000 y 2003, en general, observamos que en la presentación de resultados las cuestiones de género se analizan de un modo somero. De hecho, el análisis de las cuestiones de género se concentra en partes muy

específicas y reducidas del informe e incluso desaparece en los resultados de la evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia (2003a).

En cuanto a los aspectos analizados en los diferentes criterios, en cuatro de las evaluaciones, el estudio se centra en una valoración de la falta de incorporación o aplicación de la perspectiva de género en las actuaciones. No obstante, no se presenta un estudio en profundidad sobre esta ausencia y sus causas. Además, dos de las evaluaciones analizan el grado de participación de las mujeres en las acciones mientras que una se centra también en los beneficios que éstas obtienen. En estos tres casos, por tanto, el foco de análisis son las mujeres y no las relaciones de género en sí.

Si atendemos a las dimensiones de género analizadas, de acuerdo con la siguiente tabla, observamos una escasa atención a éstas puesto que gran parte de las evaluaciones analizan la existencia en sí de un enfoque de género en las intervenciones. Además, cuando éstas se valoran, el interés se centra, exclusivamente y con un análisis escueto, en el acceso y control de los recursos y beneficios por parte de las mujeres.

Por otra parte, los cambios analizados se centran en las transformaciones del conocimiento individual y en la condición objetiva de las mujeres sin atender a otros cambios en normas informales y formales de cariz social que reproducen la desigualdad. Junto con ello, en todas las evaluaciones sólo se analiza el nivel micro puesto que el interés se focaliza en la adopción de medidas de género y los resultados generados por éstas. No se estudian, por consiguiente, ni la capacidad institucional y organizativa en materia de género –nivel meso– ni cómo el contexto y las estructuras políticas fomentan o no la igualdad –nivel macro–.

Tabla 7. 5. Criterios, dimensiones de género, tipos de cambio y niveles de actuación.

Evaluaciones 2000-2003

Evaluación	Criterio y aspectos analizados	Dimensiones de género	Tipos de cambio	Niveles de actuación
<i>Informe de Evaluación 9/2000. El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA. (MAE, 2000)</i>	Eficacia: Incorporación de la perspectiva de género, capacidades técnicas adquiridas por mujeres y participación de las mujeres en formación	Acceso a recursos por parte de las mujeres	Cambio en conocimiento individual de las mujeres	Micro
	Viabilidad: Participación de las mujeres en actividades de alfabetización de mujeres	Acceso a recursos por parte de las mujeres	Cambio en conocimiento individual de las mujeres	Micro

PARTE III: LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE REINO UNIDO,
SUECIA Y ESPAÑA

<i>Informe de Evaluación 10/2000. El Programa Sail en la isla de Camiguín Filipinas. (MAE, 2001)</i>	Eficacia: Concesión de créditos a mujeres	Acceso y control sobre recursos por parte de las mujeres	Cambio en condición objetiva de las mujeres	Micro
	Impacto: Beneficios de las mujeres	-----	-----	Micro
	Viabilidad: Mejora de la formación y la calidad de vida de la mujer	Acceso a recursos por parte de las mujeres	Cambio en conocimiento individual y condición objetiva de las mujeres	Micro
<i>Evaluación del Proyecto DRI Cotacachi (1998-2001) (MAE, 2002)</i>	Eficacia: Existencia de diagnóstico participativo con enfoque de género	-----	-----	Micro
	Viabilidad: Aplicación de un enfoque de género al proyecto	-----	-----	Micro
<i>Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia (MAE, 2003a)</i>	-----	-----	-----	-----
<i>Programa de Cooperación Hispano-Peruano 1999-2001 (MAE, 2003b)</i>	Pertinencia: Incorporación transversal del enfoque de género	-----	-----	Micro
	Viabilidad y factores de desarrollo: Incorporación transversal del enfoque de género	-----	-----	Micro
<i>Evaluación del Programa de Patrimonio cultural de la Cooperación Española (MAE, 2003c)</i>	Impacto: Participación de mujeres en la formación y tareas de conservación del patrimonio	Acceso a recursos por parte de las mujeres	Cambio en conocimiento individual y condición objetiva de las mujeres	Micro
<i>Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano (MAE, 2003d)</i>	Factores de desarrollo: Incorporación del enfoque de género	-----	-----	Micro

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la presencia de las cuestiones de género en las conclusiones y recomendaciones, hay que subrayar que éstas se recogen en cinco de estas siete evaluaciones. No obstante, al igual que en la presentación de resultados, existe un tratamiento muy superficial de estas cuestiones y de poca utilidad para la mejora de las acciones.

Todo este abordaje de las cuestiones de género pone de manifiesto dos hechos. Por una parte, la escasa atención a la desigualdad de género en el diseño de las intervenciones y en su evaluación refleja un escaso interés en la materia. La igualdad de género parece ser un tema más a “añadir” que un prerrequisito para el desarrollo. Por otra, la consideración del programa o proyecto como eje central de análisis pone de manifiesto la ausencia de una visión más estratégica en la evaluación. Si bien se analizan cambios ligados a las actividades de las intervenciones, no se revisan ni las propias estructuras organizativas ni los enfoques políticos subyacentes, elementos centrales en la construcción de una agenda de desarrollo.

Respecto a las evaluaciones realizadas entre 2004 y 2010, se observa en términos generales un aumento de la atención a las cuestiones de género que, por otra parte, se vincula al desarrollo de análisis evaluativos más detallados y, en algunas ocasiones, más sistemáticos. Si bien siete de las 11 evaluaciones siguen centrando el análisis en la incorporación o no del enfoque de género en las intervenciones, en esta ocasión se realiza un estudio más en profundidad de cómo es el proceso y cómo puede mejorarse. Además, junto a ello y como se observa en la siguiente tabla, emerge una mayor diversidad de aspectos a analizar como la mejora de las condiciones de vida de las mujeres, su participación en las intervenciones, sus aportaciones a la intervención, su presencia en instituciones políticas, su protagonismo en la economía local, su acceso y control de los recursos y servicios, entre otros. De igual modo, comienza a considerarse la participación de los hombres en el programa, su papel en la toma de decisiones, su acceso y control de los recursos y servicios, y su sensibilización respecto a las cuestiones de género. Aún así, el foco sigue poniéndose de forma exclusiva en las mujeres en seis de los ejercicios evaluativos y en los cinco restantes no siempre se presenta un análisis sistemático de las relaciones de género sino que existe una referencia a la población masculina en determinados aspectos.

Por otra parte, también se consideran temas clave de análisis la articulación de la cooperación española con las necesidades del país socio en materia de igualdad, en el caso de la evaluación de la cooperación española en Marruecos, así como la coordinación entre

diferentes agentes de la cooperación española y su valor añadido en esta área, en la evaluación de la cooperación con México.

De acuerdo con las dimensiones de género, por tanto, se observa una mayor amplitud de dimensiones analizadas. En concreto, se presta atención a las necesidades prácticas de género, el acceso y control de los recursos y beneficios por parte de mujeres y hombres, los roles tradicionales de género así como el papel de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones y en los puestos de liderazgo. Todo ello refleja una visión más amplia del problema de la desigualdad de género.

En cuanto a los tipos de cambio analizados, las evaluaciones siguen centrándose mayoritariamente en los cambios en el conocimiento individual y en la condición objetiva de las mujeres y, en algunas ocasiones, también de los hombres. Sólo en una de las evaluaciones, la de la cooperación española en Marruecos, se visualiza una atención específica al cambio en las normas informales relativas al género.

Asimismo, el nivel de actuación examinado sigue siendo el micro puesto que se centran en valorar la implementación de la perspectiva de género en las intervenciones o los resultados generados por las mismas en esta dirección. Sólo la evaluación de la cooperación en Marruecos atiende al nivel macro al plantearse, como señalamos, las necesidades de su contexto específico en materia de igualdad. Igualmente, sólo la evaluación de la cooperación en México analiza el nivel meso al revisar la coordinación entre agentes españoles y el valor añadido de esta cooperación en relación con la igualdad.

En cuanto a la inclusión de las cuestiones de género en conclusiones y recomendaciones, en cuatro de las evaluaciones no hacen referencia a esta materia. Además, no existe un tratamiento en profundidad de la igualdad de género en las evaluaciones que incluyen conclusiones y recomendaciones específicas. Al igual que en las evaluaciones de la OPE, éstas son muy amplias y de poca aplicación para la futura toma de decisiones en esta dirección.

Todo esto pone de manifiesto que, en efecto, algunas evaluaciones realizadas desde 2004 han comenzado a abordar las cuestiones de género atendiendo a un mayor número de factores. Ha existido, en este sentido, una nueva sensibilidad hacia el tema que ha potenciado ciertos cambios. Empero, aún se precisa seguir avanzando en el desarrollo de análisis evaluativos que incluyan la perspectiva de género con mayor profundidad y de una manera más estratégica. Tal y como se observa en el examen de los informes, el análisis sigue estando

centrado en las mujeres y continúa valorando exclusivamente los cambios en su conocimiento individual y su condición objetiva así como atendiendo en la mayor parte de los casos al nivel micro de actuación. Por ende, para impulsar en mayor medida una evaluación sensible al género, se precisa dirigir la mirada a la relaciones de género; ahondar en los cambios en las normas –formales e informales– que alimentan la desigualdad; así como adentrarse en un análisis de capacidades institucionales en esta materia y del marco político y económico existente para la promoción de la igualdad.

Tabla 7. 6. Criterios, dimensiones de género, tipos de cambio y niveles de actuación.

Evaluaciones 2004-2010

Evaluación	Criterios y aspectos analizados	Dimensiones de género	Tipos de cambio	Niveles de actuación
<i>Evaluación del Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico-arquitectónico y para el desarrollo turístico y agrícola de Cidada-Velha en la República de Cabo Verde (MAEC, 2004)</i>	Pertinencia: Mejora de la situación de vida de las mujeres	Necesidades prácticas de género	Cambio en condición objetiva de las mujeres	Micro
<i>Evaluación Intermedia del Proyecto Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguert, Mauritania (MAEC, 2005a)</i>	Pertinencia: Atención a la participación de las mujeres en el diagnóstico de las acciones	-----	-----	Micro
	Viabilidad: Presencia transversal del enfoque de género, protagonismo de las mujeres en la economía local, actividades de capacitación e inserción laboral para mujeres, actividad de las mujeres en el interior de la unidad familiar	Acceso a y control sobre recursos económicos Roles tradicionales de género	Cambio en conocimiento individual y condición objetiva de las mujeres	Micro
<i>Evaluación de la Cooperación Española en salud en Mozambique (MAEC, 2005b)</i>	Eficacia: Integración del enfoque de género	-----	-----	Micro
	Viabilidad: Aplicación de enfoque de género	-----	-----	Micro

<i>Evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC) (MAEC, 2005c)</i>	Eficacia: Participación de mujeres y hombres como estudiantes o responsables de la facilitación	Acceso y control sobre recursos por parte de mujeres y hombres	Cambio en conocimiento individual y condición objetiva de mujeres y hombres	Micro
	Impacto: Perspectiva de género en los currículo y materiales didácticos y cambios en roles de género tradicionales	Roles de género	Cambio en condición objetiva de mujeres y hombres	Micro
	Viabilidad: Participación de mujeres y hombres en actividades de alfabetización y educación básica, mujeres y hombres en puestos de dirección	Acceso y control sobre recursos por parte de mujeres y hombres Papel de mujeres y hombres en toma de decisiones	Cambio en conocimiento individual y condición objetiva de las mujeres	Micro
<i>Evaluación ex-post del programa de desarrollo local y fortalecimiento municipal de Honduras PRODEMHOH (MAEC, 2005d)</i>	Eficacia: Existencia de objetivos que atiendan a la desigualdad de género	-----	-----	Micro
	Eficiencia: Aportaciones de las mujeres al programa y resultados para las mismas	-----	-----	Micro
	Factores de desarrollo: Participación de las mujeres en mancomunidades y municipios, acceso a y control sobre los recursos por parte de mujeres y hombres, incorporación del enfoque de género	Papel de mujeres en toma de decisiones Acceso y control sobre recursos por parte de mujeres y hombres	Cambio en condición objetiva de mujeres y hombres	Micro
	Impacto: Participación de las mujeres en las instituciones municipales e intermunicipales	Papel de mujeres y toma de decisiones	Cambio en condición objetiva de mujeres y hombres	Micro
	Viabilidad: Discriminación salarial de las mujeres como factor que la limita	Acceso y control sobre recursos por parte de mujeres	-----	Micro

Evaluación del Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica (MAEC, 2007a)	Sostenibilidad: Integración de la perspectiva de género en cada una de las acciones, participación de las mujeres en actividades económicas y en toma de decisiones en la gestión pública	Acceso y control sobre recursos por parte de mujeres Papel de mujeres en toma de decisiones	Cambio en condición objetiva de mujeres y hombres	Micro
<i>Evaluación de la Cooperación Española en Marruecos</i> (MAEC, 2007b)	Coherencia: Orientación de los objetivos a la lucha en pro igualdad de género, integración de esta prioridad horizontal	-----	-----	Micro
	Complementariedad: Articulación de la cooperación española con las necesidades de desarrollo de Marruecos en materia de igualdad	-----	-----	Macro
	Eficacia: Integración transversal del enfoque de género, participación de las mujeres en actividades de alfabetización, acceso de las mujeres a los servicios sanitarios	Acceso a recursos y servicios por parte de mujeres	Cambio en conocimiento individual y condición objetiva de mujeres y hombres	Micro
	Impacto: Mejora de condiciones de vida de las mujeres, escolarización y formación profesional de mujeres, sensibilización a hombres, sensibilización a personal sanitario	Necesidades prácticas de las mujeres Acceso a recursos y servicios por parte de mujeres y hombres	Cambio en condición objetiva de mujeres Cambio en conocimiento individual de hombres Cambio en normas informales relativas a la atención de las mujeres en centros sanitarios	Micro
	Pertinencia: Incorporación de la perspectiva de género, necesidades específicas de las mujeres	Necesidades de las mujeres	-----	Micro

<i>Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior</i> (MAEC, 2008a)	Impacto: Acceso de las mujeres al microcrédito, toma de decisiones de mujeres y hombres, mejora de condiciones de vida de las mujeres y de su autoconfianza, roles de género	Acceso a recursos parte de mujeres Necesidades prácticas de las mujeres Papel de mujeres y hombres en toma de decisiones Roles de género	Cambio en condición objetiva de mujeres y hombres	Micro
	Viabilidad: Integración del enfoque de género	-----	-----	Micro
<i>Evaluación de la Cooperación Española con México</i> (MAEC, 2008b)	Complementariedad: Coordinación entre Cooperación Técnica (OTC) y Cooperación Cultural (Centro Cultural) en materia de género Ventaja comparativa de la cooperación española en materia de políticas de igualdad	-----	-----	Meso
	Pertinencia de acciones específicas: Reflexión sobre lo que el enfoque de género implica para mujeres y hombres de las comunidades, formación en género	-----	-----	Micro
<i>Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008</i> (MAEC, 2009a)	Volumen de la ayuda: Incremento de AOD destinada a género y el “análisis de género” de las acciones emprendidas	-----	-----	-----
<i>Informe de Evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración</i> (MAEC, 2009b)	Diseño: Promoción de la igualdad de género por parte de los mecanismos institucionales, incorporación del enfoque de género (desarrollo explicativo)	-----	-----	Micro

Fuente: Elaboración propia.

7.4.6. Difusión y uso de la evaluación

La difusión y uso de las evaluaciones constituyen, como se ha mantenido a lo largo de esta investigación, dos elementos esenciales en todo proceso evaluativo. Aparte de una presentación general de los modos de difusión y la utilización de las evaluaciones en la cooperación española, nuestro interés se centra en reflexionar de modo específico sobre la pertinencia y utilidad de la información relativa a la igualdad de género recogida en cada una de las evaluaciones. Igualmente, la presente investigación quiere conocer hasta qué punto se ha impulsado algún cambio en el diseño de programas y en las instituciones para fomentar en mayor grado y de mejor manera la igualdad. Por último, pretende valorar si se ha potenciado la rendición de cuentas en relación con los avances y retos en esta materia.

En líneas generales, las 18 evaluaciones analizadas han sido difundidas de modo similar. Todas ellas han sido publicadas en papel y se encuentran disponibles en formato electrónico en las páginas web de AECID y de DGPOLDE así como en la página del *DAC Evaluation Resource Centre* (DEReC). No obstante, a partir de la evaluación del Programa ARAUCARIA, que comienza en 2006, se ha impulsado una mayor implicación de los distintos agentes que se traduce en un proceso más interactivo de difusión de los resultados en fases intermedias del informe y no sólo en su fase final.

Esta nueva filosofía ha quedado recogida en el *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española* que pone énfasis en que los resultados se hagan llegar a los diferentes agentes para asegurar su utilización. El objetivo final de los resultados evaluativos, subraya, es “que sean aplicados en sus respectivos ámbitos de actuación de manera que se optimicen los usos de la evaluación y los beneficios derivados de ella” (MAEC, 2007e: 95). En esta línea, además, la División de Evaluación comenzó, también a partir de la evaluación del Programa ARAUCARIA, a solicitar el desarrollo de recomendaciones de carácter más concreto y aplicable para alimentar la futura toma de decisiones.

Ahora bien, esta apuesta por impulsar la utilidad y uso de las evaluaciones hace frente al desafío de la gestión de la información generada por éstas. De hecho, no existen hasta el momento mecanismos para asegurar que las conclusiones son leídas y las recomendaciones incorporadas en la toma de decisiones. Pese al compromiso del “III Plan Director” con el

impulso de la gestión del conocimiento, tal y como diversas personas entrevistadas han subrayado, la cooperación española no ha desarrollado aún herramientas para gestionar y utilizar todo el conocimiento generado por las evaluaciones¹⁸¹. Son muy pocos los pasos dados en esta dirección y es urgente adoptar medidas para aprovechar, realmente, el potencial de un instrumento como la evaluación.

En cuanto a la pertinencia y utilidad de los informes de evaluación en relación a la igualdad de género, como se ha puesto de manifiesto en el punto anterior, el abordaje de las cuestiones de género se ha mejorado en el último ciclo de evaluaciones. Sin embargo, el tratamiento continúa siendo poco profundo y estratégico. Además, los contenidos de género no se recogen de modo sistemático en las conclusiones y recomendaciones y, cuando así se hace, la información es de carácter descriptivo. Los juicios de valor son escasos y las recomendaciones no presentan un carácter suficientemente aplicado y orientado a la acción.

Como resultado de las carencias en la gestión de la información evaluativa y en el contenido de género de los informes, los efectos de las evaluaciones en la mejora de la planificación y la gestión en pro de la igualdad han sido muy reducidos. Del mismo modo, se puede afirmar que ha sido casi inexistente la rendición de cuentas en relación a este objetivo de desarrollo.

Una mejora en esta dirección exige, como reconoce la División de Evaluación, una integración transversal de la perspectiva de género en todo el proceso evaluativo. Al mismo tiempo, requiere una mirada específica al género en la construcción de un sistema de gestión de información que se oriente a mejorar la calidad y eficacia de la ayuda.

7.4.7. Límites a la incorporación de la perspectiva de género

Como se ha puesto de manifiesto, la integración de la perspectiva de género en los procesos evaluativos sigue siendo una cuestión pendiente en la cooperación española. A partir de 2004 hemos asistido a un nuevo discurso de promoción de la igualdad de género como objetivo central de la cooperación así como de impulso de la función de la evaluación. Sin embargo, a

¹⁸¹ La gestión del conocimiento constituye una preocupación central en el marco de la cooperación internacional. Un estudio exhaustivo sobre la situación actual y los retos de la gestión de la información en el contexto de la cooperación española puede encontrarse en el documento de trabajo de Rodríguez-Ariza (2009) *La gestión de la información en las organizaciones de desarrollo* (vol. I y II).

pesar de un nuevo interés en incorporar la perspectiva de género en la práctica evaluativa, han sido muy limitados los avances en esta dirección. De hecho, los contenidos de género no se recogen de forma sistemática, de acuerdo con la información disponible, en los TdR y tampoco se tienen en cuenta por sistema en la conformación de los equipos de evaluación, en la definición de criterios e indicadores, en el diseño metodológico ni en el análisis de la información. Por ende, es también un tema poco desarrollado en la difusión de resultados y de poca utilidad para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Además, cuando las cuestiones de género se incorporan en los TdR, esto no se traduce de forma directa en un abordaje en profundidad de la desigualdad a lo largo del proceso evaluativo.

Entre las razones que explican el escaso éxito en esta dirección destacan: la debilidad de la igualdad de género en el seno de la cooperación española; una dinámica de trabajo en la División de Evaluación marcada por intereses políticos inmediatos; la inexistencia de un marco normativo en materia de género y evaluación; la escasez de recursos humanos y económicos para evaluar; y la reducida formación y experiencia en materia de género de la plantilla.

En primer lugar, aunque ha habido avances significativos en los discursos sobre género y desarrollo, como ya hemos señalado, persisten fuertes problemas de institucionalización así como de integración de la perspectiva de género en planificación. Ambos factores reducen la posibilidad de incorporar este enfoque de análisis en los procesos evaluativos. Por una parte, la falta de institucionalización limita la transversalización del enfoque en evaluación. La ausencia de una planificación sensible al género, por otra, hace más compleja la valoración de los resultados e impactos en relación a la promoción de la igualdad.

En el área de la evaluación, a esto se añade una dinámica de trabajo marcada, en muchas ocasiones, por la respuesta a necesidades políticas inmediatas frente a otras cuestiones, como la desigualdad de género, que implican una revisión en mayor profundidad de la calidad de la ayuda. La urgencia política, además, se hace mayor en época de crisis, recorte del gasto público y cuestionamiento, por parte de algunos sectores políticos, de la pertinencia y utilidad de la AOD.

De igual modo, la ausencia de un marco normativo para la inclusión de la perspectiva de género en evaluación también dificulta su implementación efectiva. Si bien la División de Evaluación ha manifestado su interés en promover la utilización de esta perspectiva desde su

creación en 2005, ésta sólo ha constituido una recomendación y no un requisito a cumplir en toda evaluación. Como resultado, su inclusión en la evaluación ha dependido de las personas implicadas en su gestión y su voluntad de priorizar el género frente a otros intereses específicos en la evaluación.

Paralelamente, los reducidos recursos económicos y humanos que han caracterizado a la División de Evaluación han supuesto una de las limitaciones centrales en el avance en materia de género. La escasez de recursos ha dificultado la definición de un puesto de responsable de género aún cuando sí ha existido una voluntad de trabajar en esta área.

De forma más concreta, la escasa experiencia y formación en género del personal de la División de Evaluación en materia de género han dificultado también los avances. Aunque se ha contado y cuenta con personas con formación, experiencia e interés en género, en su conjunto, la plantilla ha manifestado la necesidad de mejorar sus conocimientos y herramientas para incorporar este enfoque de análisis. Como efecto de la “maldición de las transversales”¹⁸², el género se convierte en un “cajón estanco” y no se sabe cómo integrarlo de forma global. Junto con ello, la multiplicidad de comprensiones de la desigualdad de género hace necesario el desarrollo de una guía que ayude a llevar a la práctica la perspectiva de género en todas las fases evaluativas.

Todas estas limitaciones reflejan, en efecto, los principales retos a los que hace frente la cooperación española a la hora de desarrollar evaluaciones sensibles al género. A ellos se unen, como efecto de las repercusiones de la crisis en el sistema de ayuda, la necesidad de potenciar la institucionalidad de la DGPOLDE que se encuentra en proceso de debilitamiento desde 2009. Sin una DGPOLDE fortalecida no sólo no se podrá avanzar en la integración de la perspectiva de género, sino que se ponen en cuestión los avances impulsados en evaluación en los últimos años.

¹⁸² Desde la División de evaluación se ha mencionado la “maldición de las transversales” para hacer referencia a la dificultad para integrar en los procesos evaluativos las diferentes prioridades horizontales de la cooperación española, entre ellas la relativa a la igualdad de género.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La política española de cooperación para el desarrollo se ha caracterizado a lo largo de esta última década por importantes cambios en la definición de sus objetivos y prioridades. A partir de la entrada al gobierno del Partido Socialista en 2004 se ha construido un discurso cosmopolita sobre la ayuda al desarrollo. Frente a políticas que se apoyaban en el crecimiento de los mercados como punto de partida para el bienestar social, el enfoque político de los seis últimos años ha dirigido la mirada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la agenda internacional de desarrollo. En este sentido, la erradicación de la pobreza y el impulso del desarrollo se han asumido como un problema global que precisa de la construcción de una gobernanza también global.

En esta misma dirección se han desarrollado las políticas relativas a la igualdad de género. Tal y como se ha puesto de manifiesto, hasta el año 2005, las referencias políticas a la igualdad entre mujeres y hombres eran limitadas y enfocadas, principalmente, a la integración de las primeras en los procesos de desarrollo. Los principales cambios a este respecto vienen de la mano del “II Plan Director” en 2005 y, especialmente, de la “Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española” en 2007. El nuevo discurso, presente en estos documentos, asume la perspectiva de género como enfoque a integrar de forma transversal en toda la política de cooperación y reconoce, por primera vez, el empoderamiento de las mujeres como objetivo estratégico. En concreto, promueve la institucionalización e integración en el ciclo de las políticas de esta perspectiva de análisis así como el diálogo político y la coordinación de los actores de la cooperación española en relación a la igualdad. Además, subraya la necesidad de reforzar el “enfoque GED” en los principios de la Agenda de París. Quiere, por tanto, impulsar la igualdad de género como objetivo central en la construcción de una agenda global.

Por su parte, la evaluación de la ayuda ha experimentado un desarrollo similar. En efecto, a partir de 2004 la evaluación empieza a tomar de nuevo importancia como ejercicio de rendición de cuentas y, especialmente, de aprendizaje colectivo. En el discurso, se enfatiza en la importancia de hacer de la evaluación una herramienta que genere conocimiento útil para todos los y las agentes así como que impulse una mejor comprensión de la complejidad del desarrollo mediante ejercicios de carácter estratégico. La evaluación, en el marco de la Agenda de París, se reconoce como un instrumento clave para mejorar la calidad de la ayuda.

Ahora bien, este florecimiento del discurso sobre género y desarrollo así como sobre evaluación no ha venido acompañado de estructuras, mecanismos y recursos adecuados para contribuir a una ayuda más eficaz y de mayor calidad así como a la configuración de una gobernanza global. Esta carencia, resaltada por diferentes especialistas, se traduce además en una limitada institucionalización de las políticas que, junto con los recortes de la AOD, pone en riesgo los avances realizados.

En materia de género y evaluación, la incorporación de la perspectiva de género ha comenzado a ser reconocida como un elemento relevante en los procesos evaluativos, especialmente en los últimos cinco años, aunque de forma muy lenta y desigual. A comienzos de la década, la primera y segunda metodología de evaluación ya subrayaban la relevancia de atender a las diferentes dimensiones de género en evaluación. En concreto, la segunda metodología establecía unas líneas de referencia para asegurar una evaluación sensible al género. Sin embargo, ni las directrices políticas existentes ni la antigua OPE mostraban una atención específica a la igualdad en los procesos evaluativos.

En los últimos años, la “Estrategia de Género” ha vuelto a poner sobre la mesa la importancia de integrar el enfoque de género en evaluación. En concreto, la estrategia insiste en la necesidad de establecer mecanismos y metodologías específicas sobre esta materia. Asimismo, subraya la pertinencia de que este enfoque se incorpore en las evaluaciones de AECID y DGPOLDE y de que se lleven a cabo evaluaciones específicas de género. El “III Plan Director”, por su parte, menciona que han de considerarse las diferentes implicaciones que tienen las acciones para mujeres y hombres así como sus distintas experiencias y necesidades. No obstante, este interés no está presente en la “Política de evaluación de la cooperación española” ni se recoge de forma sistemática en el *Manual de gestión de evaluaciones*.

En este contexto dual, la DGPOLDE ha comenzado a mostrar cierto interés por esta temática. En esta línea, desde 2008 apoya económicamente a UNIFEM para impulsar el desarrollo de capacidades y la generación de conocimientos sobre igualdad de género a través de la evaluación. Además, espera poder obtener sinergias de esta colaboración a través de la transferencia de metodologías y buenas prácticas así como del desarrollo de dos evaluaciones temáticas sobre la ayuda española.

Sin embargo, más allá de esta iniciativa, desde la División de Evaluación no se ha logrado poner en marcha, pese al interés expreso, ninguna evaluación específica sobre género.

Del mismo modo, tal y como acabamos de analizar, la integración de la perspectiva de género en evaluación continúa demandando un desarrollo en mayor profundidad. En este sentido, la escasa institucionalidad y la falta de herramientas y recursos parecen ser de nuevo dos de los principales factores que explican un cierto “maquillaje de género” frente a una incorporación efectiva del mismo.

CAPÍTULO 8. LA INCORPORACIÓN DE LOS CONTENIDOS DE GÉNERO EN EVALUACIÓN. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación se enmarca dentro de la disciplina del análisis de las políticas públicas y recoge tanto su carácter descriptivo, vinculado a los estudios de *policy making*, como su carácter prescriptivo, asociado a los estudios de *policy analysis*. Dado que la evaluación y la perspectiva de género tienen un reciente y controvertido desarrollo teórico y metodológico, se considera necesario tanto generar conocimiento descriptivo, que mejore la comprensión sobre cómo se incluyen los contenidos de género en evaluación, como conocimiento prescriptivo, que oriente la mejora de la práctica en esta materia.

Como punto de partida, se asume la evaluación como un proceso que puede desarrollarse en cualquier momento del ciclo de vida de las políticas, no sólo en su finalización, y que persigue medir, analizar y valorar su diseño, su implementación y sus efectos. En tanto que ejercicio llevado a cabo en un contexto político y orientado a mejorar la acción pública, se entiende como un proceso no sólo técnico sino eminentemente político. Por lo tanto, la incorporación o no de los contenidos de género en la evaluación se analiza en el escenario político e institucional donde se ejecuta.

Para la realización de la investigación, se lleva a cabo una metaevaluación de la praxis evaluativa de la cooperación oficial británica, sueca y española en el período 2000-2010 atendiendo de modo específico al contexto político donde se desarrolla así como a las evaluaciones propiamente dichas. De modo específico, se revisan sus líneas políticas en materia de cooperación internacional y de género, los desarrollos de la evaluación así como los procedimientos y orientaciones metodológicas para incorporar el género en los procesos evaluativos. Además, en los casos británico y sueco, se estudian las evaluaciones específicas de género, en tanto que ejercicios de referencia internacional. En el caso español, el foco se centra en la inclusión de la perspectiva de género en toda su praxis evaluativa en estos años.

Tomando como insumo diversos estudios metaevaluativos en esta área e intentando abordar todas las fases del proceso de evaluación, los dos grandes criterios de análisis son:

- Los contenidos de género en la definición y gestión de la evaluación, donde se analiza la igualdad de género en el escenario político de la evaluación así como en el marco procedimental y metodológico.

- La perspectiva de género en los procesos evaluativos, que focaliza el estudio en la función y finalidad de la evaluación, los criterios, preguntas e indicadores, la metodología y técnicas de recolección de información, el informe de evaluación así como su difusión y su uso.

Las principales conclusiones de esta tesis hacen referencia a un conjunto de aprendizajes procedentes de los estudios teóricos y empíricos revisados en materia de género y evaluación así como de las evidencias encontradas a este respecto en los tres casos de estudio. Exponemos, a continuación, estas conclusiones así como algunas recomendaciones y posibles líneas de investigación futura que el proceso doctoral ha puesto de manifiesto.

8.1. GÉNERO, DESARROLLO Y EVALUACIÓN. ALGUNOS APORTES DESDE LOS ESTUDIOS TEÓRICOS Y EMPÍRICOS

Aportaciones feministas a la Ciencia Política y al análisis de las políticas públicas, elementos clave para la evaluación

Tradicionalmente la Ciencia Política ha sido definida como una ciencia neutral al género puesto que se asumía que las relaciones entre mujeres y hombres no influían ni en su objeto ni en su modo de abordarlo. Sin embargo, y aunque esta concepción de la disciplina persiste en ciertos sectores de la Academia, los diferentes desarrollos de la teoría política feminista han revelado lo contrario: las mujeres han estado históricamente excluidas de las actividades e instituciones políticas y lo “femenino” ha estado ausente en el desarrollo de la Ciencia Política, donde se ha equiparado a los hombres con los individuos y a la masculinidad con la neutralidad.

La teoría política feminista, a través de sus diferentes contribuciones, ha puesto énfasis en la incorporación de las mujeres en la política, en un sentido amplio, como paso clave en el avance hacia una sociedad más igualitaria. Asimismo, ha subrayado la necesidad de una definición de lo “político” que supere la dicotomía entre privado y público, femenino y masculino, y atienda a las diferentes relaciones de poder existentes entre mujeres y hombres.

En el marco del análisis de las políticas públicas, los desarrollos feministas han dirigido la mirada a cómo se define la desigualdad de género como problema público; quién participa en la definición de la agenda de género; y cuál es el vínculo entre la desigualdad de género y otras formas de desigualdad. Por una parte, las teóricas han subrayado que el problema de la desigualdad de género, como los problemas públicos en general, no es fruto de “hechos objetivos” sino que responde a un contexto sociopolítico determinado y unos intereses en competencia. La desigualdad de género, en esta línea, es un problema con múltiples definiciones donde se incluyen algunos temas y se silencian otros. Por otra parte, con la finalidad de mejorar la acción pública en materia de igualdad, las autoras feministas han puesto de manifiesto la relevancia de analizar quiénes tienen voz en la definición de la agenda, quiénes carecen de ella y qué tipos de procesos pueden fomentar la articulación de los diferentes intereses. De igual forma, se ha comenzado a resaltar la pertinencia de estudiar la

interacción de la desigualdad de género con otras formas de desigualdad así como las implicaciones políticas que tiene dirigir la mirada a la interseccionalidad.

En este sentido, tanto desde la Ciencia Política como desde el análisis de políticas públicas se ponen de manifiesto ideas centrales para el estudio de las políticas de cooperación al desarrollo. De forma específica, estas aportaciones hacen emerger preguntas clave para nuestra reflexión sobre cómo se incluyen las cuestiones de género en evaluación. Entre estas preguntas destacan: ¿se incorpora a las mujeres en la evaluación?, ¿se atiende a las relaciones de poder existentes entre mujeres y hombres?, ¿cómo se define la desigualdad de género en evaluación?, ¿qué cuestiones de género se analizan y cuáles no?, ¿quiénes tienen voz en la evaluación?, ¿se atiende a la interacción de la desigualdad de género con otros tipos de desigualdad? Todas ellas, centrales en nuestro proceso de investigación, se consideran fundamentales para valorar si una evaluación atiende a las cuestiones de género a lo largo de todo su proceso de desarrollo.

Unas políticas de cooperación internacional poco cosmopolitas y unas directrices en materia de igualdad de género poco estratégicas

Las políticas de cooperación para el desarrollo emergen a mediados del siglo pasado fuertemente vinculadas, en plena guerra fría, a la promoción de los intereses estratégicos de los dos bloques, los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Desde entonces, estas políticas han estado marcadas por los intereses geopolíticos de los países donantes del Norte.

En las últimas décadas, la pérdida de autoridad y legitimidad por parte del Estado ha provocado la emergencia de una multiplicidad de actores entre los que destacan las ONGD, las entidades de cooperación descentralizada, las Universidades y la Unión Europea en tanto actor regional. Asimismo, esta pérdida ha generado el establecimiento de fondos y alianzas globales especialmente a lo largo de los últimos diez años. En este sentido, se ha empezado a reconocer la necesidad de actuar con una visión más cosmopolita más allá de los Estados. Sin embargo, la escasa solidez del orden internacional y la inexistencia de un marco internacional vinculante en materia de ayuda provocan que la decisión final siga dependiendo, en muchos casos, de los actores estatales. Los intereses del Norte, por tanto, siguen definiendo las agendas y los ritmos políticos de los países del Sur. Además, estos países hacen frente a la

dificultad de establecer líneas de cooperación con unos donantes diversos y altamente descoordinados.

Hasta el momento, por tanto, las políticas de cooperación no han logrado adaptarse a un escenario internacional marcado por la interdependencia planetaria donde emergen nuevas demandas globales de gobernación y colaboración. En este contexto, la promoción de la igualdad de género, como objetivo central para el desarrollo internacional, se resiente por esta falta de una visión y actuación más global e integrada. La ausencia de políticas de cooperación cosmopolitas se traduce también en las directrices específicas sobre igualdad de género. Si bien la Conferencia de Beijing (1995) logró importantes compromisos internacionales, aún no se han establecido marcos reguladores ni se han establecido nuevos acuerdos de carácter estratégico.

La evaporación del enfoque de género en la política y práctica del desarrollo

En las políticas de cooperación para el desarrollo, la desigualdad entre mujeres y hombres se ha incorporado como problema público de manera desigual y con diversos significados, tal y como sucede en las políticas públicas en general. De acuerdo con los estudios de género y desarrollo, la desigualdad entre mujeres y hombres ha sido abordada desde tres enfoques diferentes: el “enfoque del bienestar”, el “enfoque de Mujeres en el Desarrollo” o “enfoque MED” y el “enfoque de Género en el Desarrollo”, “enfoque GED” o “enfoque de género”. Cada uno de estos enfoques, que han emergido desde la década de los cincuenta y que conviven en la actualidad, revela un modo específico de concebir la desigualdad e implica la apuesta por unas determinadas iniciativas políticas. Asimismo, estos enfoques reflejan los diferentes modelos de desarrollo predominantes en la agenda internacional así como la evolución del movimiento y pensamiento feminista y su influencia en las políticas de desarrollo.

En la actualidad, el enfoque de género es asumido en el discurso político por la mayor parte de los actores y actrices de la cooperación y las iniciativas en materia de igualdad entre mujeres y hombres suelen ser etiquetadas como medidas de género. Sin embargo, pocas de las políticas y prácticas pueden clasificarse así y existen amplias dificultades para abordar las desigualdades estructurales de género. En este sentido, se pone de manifiesto lo controvertido del concepto y la inexistencia ya señalada de marcos reguladores vinculantes a este respecto.

Por una parte, en la agenda internacional de desarrollo, pese a los avances experimentados con la Conferencia de Beijing, la igualdad de género siguen considerándose como un tema especial separado de las propuestas políticas más generales y centrales. Así, los Objetivos de Desarrollo del Milenio atienden a las cuestiones de género en tanto que contribuyen a un bien mayor –la erradicación de la pobreza– y no como una línea de trabajo que debe atravesar todas líneas políticas centrales. La Agenda de París, por otro, sólo comienza a atender a la igualdad de género en el Programa de Acción de Accra (2008) pero ésta no es un contenido que esté presente, en general, en la reflexión sobre la eficacia de la ayuda.

Por otra parte, en la práctica específica de la cooperación al desarrollo, el enfoque de género hace frente a dificultades de índole político, social, organizativo y operativo durante su proceso de ejecución. Aplicar una perspectiva o enfoque de género implica retar asunciones fuertemente arraigadas en la sociedad sobre lo que es ser mujer y lo que es ser hombre y así se pone de manifiesto en estas dificultades encontradas.

Por una parte, la igualdad de género no siempre se considera prioritaria en la práctica política, aunque se asuma como objetivo en la agenda, y tiende a percibirse como un principio importado. Se entiende como un requisito de los donantes para la recepción de AOD y se asume que cuenta con escaso respaldo social. La disonancia entre el marco normativo universal de los derechos humanos y las construcciones culturales sobre el género así como la complejidad de las relaciones entre las instituciones implementadoras suponen, con frecuencia, un freno e incluso pueden reforzar la institucionalización de la desigualdad de género.

El funcionamiento jerárquico y poco democrático de las instituciones y organizaciones implica también un límite para la implementación de agendas de género que, en ocasiones, tienen a concebirse como problemas “domésticos” no propios de la acción pública. Junto a ello, existe una tendencia en la administración pública a proteger los territorios y a resistirse a los intereses transversales, especialmente en situaciones de escasez de recursos. El éxito de las políticas de género suele ir asociado, en este contexto, a la existencia de personas expertas en la materia y con un fuerte compromiso con la igualdad.

Por último, la apuesta feminista por entrar en agenda se ha traducido en un fuerte desarrollo técnico –vía procedimientos, guías y bases de datos–, pero han quedado relegados a un segundo plano los procesos más invisibles y a largo plazo de cambio de cultura y práctica

institucional. En este sentido, se puede afirmar que el género se ha desnaturalizado, despolitizado y diluido.

Todo ello pone de manifiesto la evaporación del enfoque de género en la práctica del desarrollo. Bajo la etiqueta de género, en las políticas de cooperación se observa más bien el predominio del enfoque “añada mujeres y mezcle” (Benería, 2005). En este sentido, queda aún mucho camino por recorrer y la evaluación de políticas puede ser una herramienta clave para la adopción efectiva de la perspectiva de género en cooperación. Sólo visualizando cuáles son los límites en la implementación de la perspectiva de género se abre la posibilidad de generar medidas más eficaces en la promoción de la igualdad y, con ello, en el impulso del desarrollo internacional. Para ello, no obstante, ha de contarse con una cultura de evaluación fortalecida así como con un fuerte compromiso con la igualdad de género.

La evaluación de la ayuda en la encrucijada

La evaluación de la ayuda emerge a finales de la década de los sesenta y, en sus cuarenta años de historia, ha estado marcada por los diferentes paradigmas de desarrollo y modelos de planificación y financiación reinantes en cada momento así como por las tendencias de la evaluación de las políticas públicas en general. Ahora bien, es a partir de los ochenta cuando la evaluación comienza a tomar cada vez más peso y relevancia internacional. Entre los factores que explican este impulso de la evaluación destacan: el fortalecimiento de las instituciones democráticas versus los regímenes autoritarios; el reconocimiento de la complejidad de los problemas del desarrollo y de la necesidad de aprendizaje a este respecto; la tendencia hacia la privatización que reclama mayor transparencia en el, cada vez más, reducido gasto público; y el énfasis en la corresponsabilidad y en los enfoques basados en resultados como elementos centrales para la agenda de la eficacia de la ayuda.

A lo largo de estas décadas, por otra parte, la evaluación ha experimentado algunas transformaciones clave en relación a su propósito, a su objeto, a su contenido de análisis y a los enfoques metodológicos adoptados. Por un lado, debido a la apuesta por la corresponsabilidad, el propósito de la evaluación ya no es la rendición de cuentas exclusivamente al donante sino también al país socio. Además, a esta finalidad se une la de impulsar el aprendizaje y la mejora. Por otro, de la mano de las nuevas modalidades de ayuda, se percibe una reciente evolución de analizar proyectos a valorar actuaciones de carácter más

estratégico. De forma paralela, asumido el carácter poliédrico del desarrollo, la evaluación no se centra sólo en sus dimensiones económicas sino que otros aspectos sociales, políticos y medioambientales emergen como ejes críticos de análisis. Entre estos, la igualdad de género comienza a considerarse como un tema de interés evaluativo. Por último, unido al desarrollo de la evaluación de políticas públicas en general, se pone de manifiesto la convivencia de diferentes aproximaciones metodológicas frente a la guerra existente entre enfoque instrumental y enfoque interpretativo-participativo.

En el nuevo escenario internacional y de la mano de estas transformaciones, emergen también nuevos desafíos para la evaluación de la ayuda que se acentúan en el actual escenario de crisis financiera internacional y recorte de AOD. En primer lugar, y en línea con las nuevas modalidades de la ayuda, es preciso afianzar el carácter estratégico de las prácticas evaluativas para generar aprendizajes de utilidad que alimenten la toma de decisiones a este mismo nivel. Para ello, es necesario seguir avanzando además en una eficaz y efectiva gestión del conocimiento evaluativo. En segundo lugar, la evaluación ha de dirigir su mirada en mayor grado a los intereses específicos de un amplio número de *stakeholders* –países socios, población beneficiaria y sociedad civil en general, entre otros–. Así, se precisa potenciar una mayor cultura y capacidad evaluativa en los países socios. Además, la evaluación ha de ser capaz de atender en su análisis y valoración a nuevos temas –la coherencia de políticas, la sostenibilidad medioambiental y la igualdad de género, entre otros– que hasta hace unos años no eran considerados clave en el desarrollo.

Aparte de los retos asociados a los cambios en el sistema de la ayuda, la actual crisis financiera comienza a poner en cuestión el propio sentido de la evaluación y algunos de los avances experimentados en esta área. Por una parte, la evaluación empieza a vincularse con ejercicios fiscales de rendición de cuentas y, perdiendo parte de su esencia, se aproxima a la auditoría. Esta preocupación por el gasto, por otra parte, provoca que la mirada se centre fundamentalmente en la medición de impactos. En este sentido, las nuevas tendencias en evaluación corren el riesgo de olvidar los procesos como elementos clave en la explicación del cambio.

Estos múltiples desafíos ponen de manifiesto que la evaluación de la ayuda se encuentra en una encrucijada. Por un lado, desde la experticia evaluativa se subraya la necesidad de que ésta siga armonizándose y coordinándose en pro de ejercicios más estratégicos y orientados a mejorar la ayuda. Por otro, las nuevas políticas evaluativas emergentes en el escenario de la fuerte crisis internacional ponen el énfasis en la transparencia

financiera más que en la calidad de la ayuda. Los recortes del gasto público, que en la época de Reagan y Thatcher tuvieron el efecto de fortalecer la evaluación, parecen ahora traer consigo un retroceso en esta área. ¿Cuáles serán sus impactos a largo plazo? ¿Cómo afectarán estos cambios al desarrollo de una cooperación de calidad? Éstas son todavía preguntas sin respuesta pero fundamentales en los debates actuales sobre la ayuda.

La evaluación sensible al género: implicaciones del enfoque de género en el desarrollo de las evaluaciones

La evaluación de los avances y retos en materia de género comienza a impulsarse en la década de los noventa de la mano de un concepto más multidimensional del desarrollo y de la entrada de la igualdad de género en la agenda internacional. En estos primeros momentos, el interés se dirige a examinar aquellas acciones de desarrollo centradas de forma concreta en la promoción de este tipo de igualdad. Unos años más tarde, y de la mano de la Conferencia de Beijing y la estrategia de *mainstreaming* de género, comienza a plantearse la necesidad de integrar transversalmente la perspectiva de género en todo proceso evaluativo. Este cambio de enfoque responde al reconocimiento de que ninguna política de desarrollo tiene efectos equivalentes en mujeres y hombres si no se impulsan medidas en esta dirección. Un reconocimiento que ha impulsado, por otra parte, un reciente interés en la evaluación del impacto de género.

En términos generales, esta evolución pone de manifiesto un mayor interés de atender a la desigualdad de género en los procesos evaluativos, especialmente, entre determinados grupos. En efecto, los movimientos feministas, las organizaciones sociales y determinadas agencias de desarrollo demandan cada vez más esta mirada evaluativa ante el limitado peso político de la igualdad de género en el entorno neoliberal y las dificultades manifiestas para implementar políticas de género. Aún así, el desarrollo teórico y metodológico sobre género y evaluación todavía cuenta con escasas aportaciones. Son reducidos los artículos y referencias académicas y las principales contribuciones provienen de metodologías generales de evaluación, marcos de planificación sensible al género, estudios específicos sobre la práctica evaluativa y literatura gris.

De acuerdo con la praxis evaluativa, puede observarse la coexistencia de dos enfoques: el “enfoque MED” y el “enfoque GED”. El “enfoque MED” se centra en el análisis

de la integración de las mujeres en los procesos de desarrollo y constituye el enfoque predominante cuando se decide abordar la desigualdad de género en evaluación. El “enfoque GED”, por su parte, revisa los diferentes factores que reproducen las desigualdades estructurales de género comparando las situaciones de mujeres y hombres. Si bien su utilización en la práctica es menor, éste ha sido el enfoque utilizado en las escasas aportaciones feministas relativas a la evaluación sensible al género.

Tomando como referencia estas contribuciones, se entiende que evaluar con perspectiva de género es clave para mejorar el diseño e implementación de las políticas de desarrollo y para fomentar una mayor rendición de cuentas en relación a la igualdad. Asimismo, se asume que la evaluación sensible al género tiene un fuerte potencial como proceso empoderante puesto que persigue que la población beneficiaria tenga más control y capacidad de decidir sobre las decisiones que les afectan directamente. Sintetizando y aunando estas aportaciones feministas, esta tesis doctoral pone de manifiesto que la evaluación sensible al género implica un modo diferente de abordar todo el proceso evaluativo, desde los términos de referencia hasta la difusión de los resultados.

En concreto, como punto de partida, evaluar con una perspectiva de género implica atender en la delimitación de las cuestiones a evaluar a las diferentes dimensiones subrayadas por los marcos de “análisis de género”, a los distintos tipos de cambio en las relaciones y de género y a los diversos niveles de actuación en esta materia. Incluyendo estas variables, la evaluación abordará la desigualdad de género considerando sus diversas manifestaciones de un modo integral y estratégico.

Además, dado el fuerte carácter criterial de la evaluación de la ayuda, integrar la perspectiva de género en evaluación supone redefinir los criterios clásicos del CAD –eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y sostenibilidad– y los criterios de la Declaración de París –apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad–. De igual modo, implica incorporar nuevos criterios como la “calidad de la participación” que valora si la participación de mujeres y hombres conduce a una mayor igualdad.

Respecto a los indicadores, una evaluación sensible al género ha de establecer y apoyarse en indicadores de género que proporcionen información sobre manifestaciones concretas de la desigualdad que, con frecuencia, quedan invisibilizadas en los indicadores tradicionales. A este respecto, algunas autoras proponen que estos indicadores se formulen de forma participativa para que puedan captarse los cambios, tal y como son vividos por mujeres y hombres, así como para que la evaluación sea apropiada por ambos.

En relación a su enfoque metodológico, corroborando una de las hipótesis de investigación, las diferentes contribuciones apuestan por la combinación de métodos. Se asume que ésta contribuye a un mejor conocimiento de la desigualdad de género y se sugiere el uso de herramientas participativas para implicar a la población y hacer frente a los escasos datos existentes desagregados por sexo y sobre cuestiones de igualdad. Entre las herramientas participativas, se propone el uso de aquellas provenientes de la planificación sensible al género como el perfil de actividades, y la matriz de acceso a y control sobre recursos y beneficios, entre otras.

Aún así, se reconoce que la utilización de herramientas participativas no es garantía de que mujeres y hombres participen en el mismo grado ni que todas las mujeres lo hagan del mismo modo. Como las distintas aportaciones subrayan, adoptar una perspectiva de género en evaluación supone, además de otras cuestiones, optar por un modo diferente de aplicar las técnicas de recopilación de información que considere la disponibilidad horaria de mujeres y hombres, las posibles dificultades de participación de las primeras y las normas formales e informales de comunicación de ambos sexos.

Por último, incluir la perspectiva de género en evaluación implica generar un informe donde se incluyan resultados, conclusiones y recomendaciones relativos a la desigualdad; elaborar un plan de comunicación que atienda a los modelos y espacios de comunicación de mujeres y hombres; e impulsar su utilización para la mejora, el aprendizaje y la rendición de cuentas en clave de género.

Todas aportaciones sobre cómo incorporar la perspectiva de género en evaluación son clave para abordar una evaluación sensible al género. Ahora bien, provienen fundamentalmente de la reflexión sobre cómo evaluar programas y proyectos. Debería indagarse, por tanto, sobre los cambios necesarios para adecuar esta propuesta a las nuevas modalidades de ayuda.

Desafíos en la incorporación de la perspectiva de género en evaluación

La integración de la perspectiva de género en la evaluación de la ayuda está siendo lenta y desigual a pesar del creciente interés de potenciar ejercicios evaluativos sensibles al género. Este difícil avance se debe a diferentes motivos entre los que destacan: una débil voluntad política, una reducida capacidad institucional, el uso de “género” y “mujeres” como

sinónimos, y las asunciones sobre la dificultad de medir los avances en materia de género, entre otros.

Por una parte, en general, existe una reducida voluntad política para incorporar las cuestiones de género en evaluación. Los sistemas de evaluación que incorporan la igualdad como un tema transversal de análisis son escasos. Además, los contenidos de género suelen analizarse cuando se evalúan acciones específicas de igualdad y, en raras ocasiones, se consideran en la evaluación de la ayuda en general. En concreto, si no se integra la igualdad de género como un objetivo en la planificación, su tratamiento en evaluación suele ser superficial o inexistente.

Ligada a esta limitada voluntad política, se observa una reducida capacidad institucional: no existe una asignación presupuestaria clara ni una delimitación de responsabilidades y tampoco se destinan suficientes recursos humanos y materiales para desarrollar evaluaciones sensibles al género.

Por otra parte, “género” y “mujeres” se utilizan como sinónimos. Muchas de las evaluaciones que dicen atender a las cuestiones de género centran su análisis en la participación femenina en las intervenciones y en la condición de las mujeres. Se presta, sin embargo, poca atención a cómo la acción influye en mujeres y hombres y en las relaciones de género, contándose con un análisis pobre de la desigualdad.

De forma paralela, la evaluación de las cuestiones de género tiende a presentarse como una tarea compleja y difícil. Aunque se carece con frecuencia de líneas de base y otros datos desagregados por sexo que dificulta valorar los cambios de género, es posible desarrollar diseños metodológicos que permitan realizar este tipo de análisis.

Por lo tanto, de acuerdo con la revisión bibliográfica realizada, para impulsar la evaluación sensible al género resulta necesario un mayor compromiso con la igualdad de género; una mayor formación teórica y técnica de la plantilla; el desarrollo de metodologías específicas; e incorporar el “análisis de género” en todos los momentos de la evaluación así como una participación activa de mujeres y hombres en todo el proceso. Ahora bien, sobre todo, resulta fundamental informar tanto a donantes como países socios sobre la importante relación entre igualdad de género y el desarrollo.

8.2. EXPERIENCIAS EN GÉNERO Y EVALUACIÓN. POLÍTICAS, PROCEDIMIENTOS Y PRÁCTICAS EN REINO UNIDO, SUECIA Y ESPAÑA

Tres cooperaciones a dos velocidades en políticas de desarrollo y género

Las tres cooperaciones objeto de estudio –la británica, la sueca y la española– se han caracterizado históricamente por seguir dos velocidades diferentes. Mientras que Reino Unido y Suecia cuentan con una trayectoria de más de medio siglo en cooperación para el desarrollo, España pasa de ser país receptor de ayuda para convertirse en donante a comienzos de los ochenta. Además, si bien la cooperación británica y la sueca han puesto en marcha muchas de las actuales líneas de trabajo en materia de ayuda, la cooperación española ha ido más rezagada adaptándose, poco a poco y no siempre de modo directo, a los compromisos asumidos internacionalmente.

En cuanto a su apuesta por la promoción de la igualdad de género, se observan diferencias de similar carácter. Reino Unido cuenta con una de las cooperaciones pioneras y más activas en esta área, aunque su aporte a este objetivo en los últimos años se encuentre por debajo de la media del CAD. Suecia destaca por su histórico compromiso con la igualdad entre mujeres y hombres y constituye en la actualidad uno de los donantes que mayores fondos destinan a este objetivo. España, sin embargo, ha comenzado a incorporar la igualdad de género de forma sistemática en su agenda de cooperación al desarrollo de modo tardío y sus mayores esfuerzos, en términos de directrices políticas y fondos asignados, se observan a partir del año 2005.

Si centramos el análisis en los últimos diez años, observamos también diferentes enfoques políticos en materia de cooperación y de género en los tres países analizados. Por una parte, Reino Unido, a través del *Department for International Development* (DFID), ha mantenido un fuerte compromiso con los ODM y ha tenido como objetivo central la erradicación de la pobreza. Además, sus documentos estratégicos en este período, los tres *White Papers* elaborados desde el año 2000, han puesto énfasis también en la necesidad de promover la eficacia y buen uso de la ayuda. En relación a las medidas impulsadas para promover la igualdad, éstas han estado marcadas por la agenda de los ODM que ha desplazado a la Plataforma para la Acción de Beijing como marco de referencia. La igualdad

de género, por tanto, se ha considerado fundamentalmente como un prerequisite para la eliminación de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Al tiempo, la atención se ha dirigido a las mujeres como sujetos vulnerables y no a las relaciones de género en sí. En concreto y en línea con la “estrategia de la eficiencia”, las acciones se han centrado en reforzar el papel de las mujeres como motores de desarrollo.

Por otra parte, Suecia ha contado con una política de desarrollo internacional, no sólo de cooperación, cuyos objetivos han sido lograr los ODM e impulsar un desarrollo internacional equitativo y sostenible. Sus dos instrumentos a este respecto, la “Política de Desarrollo Global” de 2003 y la cooperación al desarrollo, han subrayado la relevancia de la coherencia de las políticas suecas en materia de desarrollo internacional, del multilateralismo y del alineamiento como modos de impulsar una ayuda eficaz y de calidad. Respecto a la igualdad de género, desde 1996 el Parlamento sueco la reconoce como objetivo de la cooperación al desarrollo y desde el 2008, junto con el impulso del papel de las mujeres en el desarrollo, constituye una de las tres áreas prioritarias de su política de desarrollo internacional. En las últimas dos décadas se ha observado, no obstante, un cambio sustancial. En el primer lustro de este siglo, la igualdad y el empoderamiento de las mujeres se consideraban elementos centrales para un desarrollo sostenible y centrado en las personas así como para la reducción de la pobreza. En línea con el “enfoque GED”, las medidas políticas se dirigían a promover la igualdad de derechos, oportunidades y obligaciones de mujeres y hombres y a fortalecer las capacidades de ambos sexos para participar, influir y beneficiarse de los procesos de desarrollo. Desde 2005, sin embargo, la relación entre género y pobreza ha tomado más peso. El discurso se ha aproximado más a la “estrategia de la eficiencia” en tanto que la igualdad de género, sinónimo con frecuencia de la inclusión de las mujeres en el mercado laboral y en los espacios de toma de decisiones, se considera clave para un desarrollo más efectivo y eficiente. Aún así, el *mainstreaming* de género y el “análisis de género” se siguen considerando centrales en el diseño y ejecución de acciones de desarrollo.

En cuanto a la política de cooperación española, en la primera década del siglo ésta ha experimentado cambios sustanciales tanto en sus objetivos de desarrollo como en aquéllos relativos a la igualdad de género que han venido acompañados de incrementos en la AOD hasta el año 2009.

Respecto a la política de cooperación, en general, en todos estos años ha existido un compromiso formal con la lucha contra la pobreza. En el período 2000-2004 éste se traducía en la integración de los países del Sur en la economía internacional como punto de partida

para el bienestar social y en una política española marcada por los intereses comerciales. A partir de mediados de 2004, con la entrada al gobierno del Partido Socialista, la erradicación de la pobreza se vincula con la necesidad de superar la carencia económica así como de ampliar los derechos, oportunidades y capacidades de la población más desfavorecida. En este marco, el discurso político comienza a reconocer la necesidad de una política de cooperación integral, coherente, basada en el consenso y sostenible a largo plazo. Los avances hasta el momento, sin embargo, reflejan serias dificultades para avanzar hacia este tipo de política ante la fuerte descoordinación entre actores y actoras, la débil y escasa profesionalización de la gestión de la ayuda, y el recorte de la AOD desde 2010.

En relación a la igualdad entre mujeres y hombres, ésta comienza a incorporarse en el marco legislativo y político de la cooperación española a finales de los noventa. Empero, sigue constituyendo un tema marginal en la práctica y hasta el año 2005 el “enfoque GED” no permea en el discurso político. En este sentido, en los primeros años de la década pasada, la desigualdad entre mujeres y hombres se explicaba, desde un “enfoque MED”, por la falta de incorporación de las primeras en los procesos de desarrollo. Ante la negativa política a hablar de desigualdad de género, las políticas en estos años se orientan a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. A partir de 2005, el discurso cambia. La equidad de género se reconoce como un requisito previo para el desarrollo, la paz y, en línea con los ODM, para la erradicación de la pobreza. Asimismo, la desigualdad se asocia a los diferentes derechos, libertades, alternativas y responsabilidades que tienen mujeres y hombres. Desde esta concepción del problema, y tomando como referencia la Plataforma para la Acción de Beijing, se promueve el *mainstreaming* de género y, por primera vez, el empoderamiento de las mujeres. Así, la igualdad se constituye como prioridad horizontal y como sector específico a trabajar por parte de todos los actores y actoras de la cooperación española y a través de las nuevas modalidades de ayuda.

A pesar de este cambio de discurso, que es acompañado de un aumento del presupuesto dirigido a género, persisten importantes retos en esta área asociados, fundamentalmente, con la escasa incorporación de la perspectiva de género en el ciclo de las acciones de desarrollo, las reducidas estructuras y mecanismos de gestión, la limitada inversión en personal y la caída de la AOD destinada a género. Esta falta de institucionalización de la perspectiva de género además pone en riesgo la apuesta decidida por un tema, tan sensible políticamente, como la igualdad entre mujeres y hombres.

A grandes rasgos, y aunque a dos velocidades, las tres cooperaciones analizadas orientan sus acciones a la consecución de los ODM con una preocupación, en mayor o menor grado, por la eficacia y calidad de la ayuda. Las diferentes aproximaciones a la igualdad de género revelan los múltiples discursos existentes en esta materia. La cooperación británica y la sueca parecen estar más próximas, en línea con las tendencias internacionales, a la “estrategia de la eficiencia” en tanto que conciben la igualdad de género, fundamentalmente, como un elemento central en la erradicación de la pobreza. La cooperación española, por su parte, muestra desde 2005 un discurso más cercano a Beijing y al enfoque de género, no exclusivamente vinculado a los ODM.

Impulsos y desafíos de la evaluación de la ayuda británica, sueca y española

La evaluación de la ayuda ha constituido una herramienta de gestión y retroalimentación clave para la cooperación británica desde los ochenta y para la sueca, especialmente, desde los noventa. En la actualidad, además, ambos países se encuentran entre los tres países que mayores fondos –en términos absolutos– destinan a esta materia. En la cooperación española, la evaluación comienza a impulsarse a finales de los noventa. Sin embargo, no es hasta mediados de la década pasada cuando se observa una mayor apuesta, aunque aún no consolidada, en esta dirección. De hecho, España constituye el país del CAD que menos recursos destina a evaluación, tanto en términos absolutos como relativos (CAD, 2010b).

En los últimos diez años las tres cooperaciones han experimentado desarrollos específicos, muchos de ellos vinculados a la Agenda de París, en su sistema, política y práctica evaluativa. En el caso de Reino Unido, se observa un énfasis en la evaluación a partir de 2004 que se manifiesta en el incremento del presupuesto destinado a esta tarea, un mayor reconocimiento institucional y una apuesta por la independencia y calidad de las evaluaciones. En estos años, hemos asistido a la publicación de la guía de evaluación del DFID en 2005, a la creación del Comité Asesor Independiente para el Impacto de la Ayuda (IACDI, por sus siglas en inglés) en 2007 y a la publicación de la primera política formal de evaluación del DFID en 2009. Por su parte, el gobierno conservador entrante en mayo de 2010 ha mantenido el interés en la evaluación pero su discurso dibuja algunas modificaciones de envergadura.

De la mano de este refuerzo de la evaluación a partir de 2004, ésta comenzó a asociarse con el aprendizaje y la calidad de la ayuda; a tener un carácter más estratégico; a abordar un mayor número de temas y sectores; y a apostar por la combinación de métodos y por el equilibrio entre la medición de impactos y de procesos. El nuevo gobierno, sin embargo, parece traer cambios a este respecto puesto que el foco empieza a ponerse en la rendición de cuentas de carácter fiscal en detrimento del impulso del aprendizaje; se apuesta por evaluaciones conjuntas para asegurar la independencia de estos ejercicios más que para mejorar la calidad y capacidades en esta materia; y el impacto toma fuerza como elemento central de análisis. En este contexto, está por ver cuál será el desarrollo y peso futuro de la evaluación en la cooperación británica.

Respecto a la evaluación en la cooperación sueca, ésta es reconocida como un componente central de la gestión por objetivos y la gestión orientada a resultados. En los últimos años, los principales cambios se observan a partir de 2006. En este año se conforma la Agencia Sueca de Evaluación del Desarrollo (SADEV, por sus siglas en inglés), que implica la apuesta por el análisis de la ayuda en su conjunto y por una mayor independencia. En 2008, se produce un cambio del mandato del Departamento de Evaluación y Auditoría Externa (UTV, por sus siglas en sueco) de ASDI, que supone un paso en la consolidación de la evaluación al asumir un rol de coordinación de todo el trabajo evaluativo de la agencia y dejar de ser responsable de la auditoría interna. Este fortalecimiento de la evaluación se revela también en la publicación en 2010 de las “*Sida’s Evaluation Guidelines*” que sustituyen a su política de 1999.

Sin embargo, en líneas generales, estos cambios no han supuesto grandes transformaciones en relación a la función de la evaluación, su objetivo, su contenido y su enfoque metodológico. Sí se ha observado, por el contrario, una reafirmación de sus características originarias de la mano de la Agenda de París. Así, se ha mantenido el impulso de la corresponsabilidad política en relación a los resultados de desarrollo; se ha seguido apostando por desarrollar evaluaciones conjuntas, ante la necesidad detectada de una mayor armonización de donantes; y la demanda evaluativa se ha dirigido, en mayor medida, a la medición de resultados. Los retos actuales hacen referencia, en este marco, al escaso liderazgo y participación de los países socios en la evaluación y a la necesidad de mejorar los procedimientos internos de gestión de la información para asegurar un mayor impacto de la evaluación en la toma de decisiones.

En relación a la evaluación de la ayuda española, en los últimos diez años se han observado dos momentos diferenciados de impulso: a comienzos de la década, cuando se asiste a un florecimiento de la evaluación ligado a la publicación de las dos metodologías de evaluación de la cooperación española; y desde 2005, cuando se realiza una apuesta política decidida en esta dirección. Reflejo de este interés político es la creación, en 2005, de la División de Evaluación en el seno de la recién establecida Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) y la publicación, en 2007, de la “Política de evaluación de la cooperación española” y del *Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española*.

Asimismo, desde mediados de la década pasada se observan otros cambios en esta materia. Por una parte, la función de la evaluación se amplía y se vincula con la mutua responsabilidad, el aprendizaje y la retroalimentación. Por otra, su objeto empieza a tener un carácter más estratégico y el foco comienza a ponerse en países, sectores e instrumentos de ayuda. El contenido de las evaluaciones, además, se diversifica y se promueve la incorporación de los principios de la Declaración de París como ejes de análisis. Al tiempo, se pone de manifiesto una apuesta por modelos más participativos, un nuevo énfasis en los resultados y un reconocimiento de los procesos así como un importante apoyo a la evaluación de impacto.

En general, se observan transformaciones sustanciales al hilo de las tendencias internacionales marcadas, principalmente, por el CAD. Aún así, la evaluación no ha logrado consolidarse y se encuentra en un momento de estancamiento desde 2009. Hace frente, en concreto, a diversos desafíos relativos a sus escasos recursos humanos y materiales, los limitados avances a mitad de período en la aplicación del “III Plan Director”, las reducidas capacidades institucionales y los efectos de la crisis sobre la AOD. En este escenario, la evaluación puede constituir un mero trámite antes que ser una oportunidad para la mejora y el aprendizaje.

En conclusión, en los tres casos analizados se observa una tendencia, con diferentes ritmos, hacia una comprensión similar de la función de la evaluación y hacia su fortalecimiento. Ahora bien, el futuro de la evaluación es aún incierto, por diferentes motivos y en diferente grado, para la cooperación británica y la cooperación española. Suecia, por su parte, enfrenta otro tipo de problemas relativos a la consolidación de la evaluación como un ejercicio más estratégico y de mayor impacto. Estos contextos diferenciados ayudan a

explicar los avances y desafíos de cada una de las cooperaciones en materia de género y evaluación.

La igualdad de género en la política y gestión de la evaluación de la ayuda en Reino Unido, Suecia y España. Puntos fuertes y débiles

La igualdad entre mujeres y hombres ha emergido como tema clave en la evaluación, estrechamente ligado a la erradicación de la pobreza y al logro de los ODM, tanto en la cooperación británica como en la sueca. En ambas, existe un discurso político en evaluación sensible a las cuestiones de género, se cuenta con orientaciones metodológicas de diferente índole y se han asignado, aunque escasos, recursos humanos específicos. En la cooperación británica, además se dispone de procedimientos de gestión para asegurar la incorporación de la perspectiva de género en evaluación. En el caso español, se ha observado en los últimos años una mayor preocupación por evaluar los progresos en materia de igualdad. Ya a comienzos de la década pasada existían orientaciones metodológicas sobre cómo evaluar en clave de género. Sin embargo, a día de hoy, no se ha desarrollado ningún requisito formal para asegurar la incorporación efectiva de la perspectiva de género ni se ha dotado de personal.

En la cooperación británica, el “*Gender Equality Action Plan 2007-2009*” establece medidas para fomentar la rendición de cuentas sobre igualdad al tiempo que define acciones para mejorar las capacidades de los países socios en esta área (DFID, 2007). Su política de evaluación, por otra parte, sostiene que la igualdad de género debe considerarse de forma transversal en todos los trabajos de evaluación y que su inclusión constituye, de hecho, un estándar de calidad. El Departamento de Evaluación (EvD) reconoce además que adoptar esta mirada evaluativa es básico para obtener evidencias que mejoren la práctica de la ayuda. Para ello, consideran necesario valorar los efectos diferenciados de las intervenciones sobre mujeres y hombres así como el desigual acceso de ambos a los recursos.

Empero, esta apuesta por incluir las cuestiones de género en evaluación no ha tenido el mismo peso en toda la década pasada sino que comienza a tomar fuerza partir de 2005. En esta fecha, la guía de evaluación del DFID recoge por primera vez la pertinencia de integrar el enfoque de género de modo transversal en todas las evaluaciones junto con la necesidad de desarrollar evaluaciones temáticas de género y analizar el impacto de género. En esta misma

línea, en 2006 se lleva a cabo la primera revisión de género y evaluación y se establece una lista de verificación específica para integrar esta perspectiva de análisis. Dos años más tarde, se publica la guía *“How to Note on Integrating Gender within Evaluation”* que recoge otra lista de verificación para incorporar el enfoque GED en las distintas fases evaluativas. Esta guía además va acompañada de una identificación de necesidades de la plantilla en materia de género y de talleres formativos en esta materia. La máxima expresión de este interés se encuentra en el *“Evaluation Department Gender Equality Action Plan”* que, para el período 2010-2013, establece acciones prioritarias, responsabilidades y plazos para alcanzar este objetivo. Este plan refuerza la inclusión de la perspectiva de género en las listas generales de verificación de la calidad evaluativa, una para el momento de valoración de las propuestas técnicas y otra para revisar el informe final, que se establecen en 2009.

Ahora bien, el impacto del plan de acción y de las listas de verificación aún está por ver. Por el momento, son escasos los recursos –tiempo, conocimiento, financiación y personal– para evaluar en clave de género. A pesar de los esfuerzos, la inclusión del enfoque de género sólo se hace de forma selectiva y parcial. Las cuestiones de género se marginalizan y se imponen otros intereses evaluativos en competencia. A futuro, además, queda pendiente comprobar si el nuevo gobierno conservador seguirá considerando prioritaria la atención a la igualdad de género en la evaluación.

Respecto al caso sueco, ASDI recoge la necesidad de evaluar las acciones de promoción de la igualdad, junto con aquellas otras vinculadas también a la reducción de la pobreza, ya en su política de evaluación de 1999. Sus *“Sida’s Evaluation Guidelines”* de 2010 no especifican líneas concretas en esta área aunque los últimos planes de evaluación del Departamento de Evaluación (UTV) sí recogen la evaluación de iniciativas concretas de género. Desde el UTV, además, la desigualdad se considera un contenido central vinculado a la pobreza y a los derechos humanos y que debe analizarse en su relación con otras formas de desigualdad.

El manual de evaluación de ASDI, por su parte, subraya la pertinencia de la incorporación del género en todo proceso evaluativo para mejorar las acciones de igualdad, en concreto, y el diseño e implementación de todas las acciones de cooperación, en general. En esta línea, para corroborar la inclusión de esta perspectiva, el manual propone revisar un conjunto de aspectos en todas las fases de la evaluación.

En este marco, se expresa la intención de incorporar la igualdad de género en la delimitación de la evaluación junto con otros temas centrales como los derechos humanos y la

democracia. Sin embargo, el diálogo entre las y los agentes críticos constituye el modo de decidir si se incluye o no y se carece de procedimientos específicos a este respecto. Su incorporación depende, por tanto, de la población usuaria de la evaluación así como del propósito y tema de análisis. Además, la desigualdad entre mujeres y hombres no siempre se identifica como un factor central de discriminación sino que otros como la etnia, por ejemplo, se consideran de mayor relevancia en los países del Sur. En este punto, no obstante, el Departamento de Evaluación manifiesta la necesidad de avanzar en el trabajo con desigualdades múltiples.

En términos generales, la cooperación sueca tiene un fuerte compromiso con la igualdad que se refleja en sus evaluaciones de género de referencia internacional objeto de nuestro análisis. Sin embargo, esta apuesta por la igualdad se evapora a la hora de transversalizar la perspectiva de género en evaluación. En este punto, se observa una falta de recursos y actividades concretas así como una carencia de líneas de base con datos desagregados y de herramientas específicas. Además, existe una dificultad manifiesta y un requerimiento de instrumentos para los ejes transversales, entre ellas la igualdad de género. Como resultado de esta situación, la inclusión del enfoque de género se reduce, en ocasiones, a una cuestión de lenguaje y depende, con frecuencia, de que haya una experta en la materia implicada en el proceso.

Por otra parte, SADEV reconoce la igualdad de género como eje central de su trabajo evaluativo en línea con el gobierno liberal de la Alianza por Suecia que creó esta agencia en 2006. Cuenta a este respecto con un programa específico de evaluación de género, que es objeto de nuestro análisis. Empero, no ha desarrollado procedimientos ni ha dispuesto de fondos específicos para asegurar la inclusión sistemática de la perspectiva de género en todas sus evaluaciones. En este sentido, como en el caso anterior, su incorporación depende de la presencia de una experta en género en el ejercicio concreto. En este punto, se subraya la dificultad de conjugar los diferentes intereses evaluativos y de transversalizar la igualdad de género cuando ni los ODM ni la Agenda de París la priorizan. Además, se expone la necesidad constante de mostrar el valor añadido de esta práctica y de potenciar una mejor planificación de género que facilite la medición de los cambios en esta área.

En general, tanto en el caso británico como en el caso sueco se pone de manifiesto la existencia de una política y discurso de evaluación sensible al género así como de evaluaciones específicas de género. Sin embargo, sólo la cooperación británica cuenta con

mecanismos de gestión para impulsar la integración de esta perspectiva en evaluación aunque en ninguno de los dos casos se ha logrado transversalizar este enfoque.

En relación al caso español, la pertinencia de integrar la perspectiva de género en la evaluación ya aparece recogida en 2001 en el “I Plan Director”. Sin embargo, no es hasta la “Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española”, de 2007, cuando se profundiza en las medidas necesarias para ello. Si atendemos a la política de evaluación de la cooperación española, ésta no hace ninguna referencia directa a la igualdad de género. Tampoco constituye un eje estratégico de evaluación para la OPE y para la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo y, en el caso de la División de Evaluación de DGPOLDE, sólo se cuenta con una política no escrita de considerar las cuestiones de modo horizontal y sectorial.

En cuanto a las orientaciones metodológicas, se observa una atención desigual a las cuestiones de género. Las dos metodologías de evaluación de la cooperación española, realizadas a finales de los noventa y comienzos de la década pasada, reconocen las cuestiones de género como un contenido clave. La primera metodología las vincula con los factores de desarrollo a considerar en un análisis de la viabilidad y con evaluaciones temáticas. La segunda va un paso más allá y recoge un conjunto de elementos a tener presentes para llevar a cabo una evaluación con enfoque de género. Sin embargo, el *Manual de gestión de evaluaciones*, de 2007, recoge este contenido con mucha menor profundidad. Así, sin entrar a desarrollar cómo abordar las cuestiones de género, las asocia con la viabilidad; menciona la necesidad de que la metodología las tome en consideración; hace referencia a que durante el trabajo de campo exista sensibilidad a los roles de género; y subraya que debe existir equilibrio de género en la conformación de los equipos de evaluación sin indicar la pertinencia de formación y experiencia en esta área.

Por otra parte, desde 2005 existe la recomendación de incluir de forma transversal, al igual que el resto de las prioridades horizontales, la igualdad de género. Empero, no se han establecido procedimientos ni requerimientos en esta dirección. En este escenario, además, la única iniciativa en materia de género y evaluación es el apoyo financiero de DGPOLDE a UNIFEM, iniciado en 2008, para el fortalecimiento de sus evaluaciones y para la generación de conocimiento en esta materia. La División de Evaluación no ha logrado poner en marcha ninguna evaluación específica de género a pesar de existir un interés al respecto y considerarse una “asignatura pendiente”.

En términos generales, y contrastando una de las hipótesis de investigación, se corrobora que el desarrollo de procedimientos y metodologías para impulsar la evaluación sensible al género constituye elementos clave pero no suficientes. Desde el ámbito de la toma de decisiones, se precisa de una apuesta política decidida en esta dirección que puede verse frenada por un contexto internacional, marcado por los ODM y la Agenda de París, que marginaliza las cuestiones de género frente a otras prioridades en competencia. En cuanto a cuestiones más operativas, la incorporación de la perspectiva de género requiere también una clara asignación de recursos –humanos, temporales y económicos– y de una formación específica en la materia.

Principales aprendizajes de las evaluaciones de género de Reino Unido y Suecia.

- **Influencia del contexto internacional y nacional**

Desde finales de los noventa, tanto la cooperación británica como la sueca han llevado a cabo evaluaciones de iniciativas específicas de promoción de la igualdad de carácter estratégico. El foco se ha puesto, en este sentido, no tanto en evaluar proyectos o intervenciones específicas sino en valorar la política o estrategia desarrollada desde cada una de las cooperaciones en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

En concreto, el Departamento de Evaluación del DFID ha desarrollado en la última década dos grandes procesos evaluativos de este cariz. Estos procesos, interconectados entre sí, se traducen en un total de 10 evaluaciones que constituyen el 6,76% de toda su labor evaluativa, según datos disponibles, para el período 2004-2010. Ambos procesos, desarrollados entre 2004 y 2006, son fruto de un contexto internacional marcado por Beijing +10 y por el examen de los ODM en 2005. El segundo proceso, con su mirada a las nuevas modalidades de ayuda, responde también a la necesidad de incorporar la perspectiva de género en las líneas de trabajo marcadas por la Agenda de París. Los dos procesos, por otra parte, son resultado de una política británica de cooperación que reconoce la igualdad de género y el empoderamiento como factores clave en la erradicación de la pobreza, el respeto de los derechos humanos y el alcance de los ODM. De igual forma, se vinculan con la necesidad de examinar el alcance de la *Target Strategy Paper. Poverty Elimination and the Empowerment of Women* del año 2000.

En cuanto a la cooperación sueca, el Departamento de Evaluación de ASDI ha gestionado tres grandes evaluaciones en esta materia, que conforman el 12% de su trabajo entre 2000 y 2010, y SADEV está finalizando, dentro de su programa específico de género, dos evaluaciones que se sumarán a las 19 ya publicadas hasta 2010. Todas estas evaluaciones se producen en dos momentos diferenciados: a comienzos y a finales del decenio pasado. Responden, por una parte, al efecto post-Beijing, que impulsó en otros donantes ejercicios similares; y, por otra, a la revisión de Beijing+15. En el caso de las evaluaciones más recientes, éstas se enmarcan también en un contexto nacional muy interesado por generar conocimiento sobre género con la finalidad de mejorar la eficacia de la ayuda.

En conjunto, tanto en el caso británico como en el sueco, las experiencias evaluativas en materia de género se encuentran vinculadas a un contexto internacional de revisión de los compromisos de género y a un contexto nacional interesado en la igualdad de género como elemento clave para erradicar la pobreza y mejorar la eficacia de la ayuda.

- **Diferentes comprensiones de la desigualdad y similar abordaje metodológico**

La revisión del contenido de análisis, expresado en los criterios y preguntas de evaluación, ayuda a visualizar qué elementos se definen como críticos en cada evaluación y, en concreto, qué aspectos de género se consideran centrales al analizar la desigualdad. Asimismo, refleja cómo se entiende el cambio de género y cuán integral y estratégica es la evaluación emprendida en relación a la igualdad. Por otra parte, el abordaje metodológico pone de manifiesto cuál es el modo adoptado para generar información evaluativa sobre estos.

En el caso británico, de acuerdo con las dos dimensiones de género más analizadas –el papel de las mujeres en la toma de decisiones y en los puestos de liderazgo y el acceso a y control sobre recursos y beneficios–, la desigualdad de género se vincula a la limitada participación femenina en los espacios públicos y a su diferente tenencia de recursos. Se muestra, por consiguiente, una mayor preocupación por la incorporación de las mujeres en el desarrollo, en línea con el enfoque MED, que una redefinición de los roles y responsabilidades de ambos sexos en el ámbito privado y público.

En relación a cómo se analiza el cambio en las relaciones de género, el foco mayoritario en las normas formales manifiesta también un enfoque de carácter integracionista preocupado, principalmente, por la incorporación del género en las políticas y en las

instituciones. Las transformaciones de género, por tanto, se analizan de un modo muy limitado sin considerar otros posibles cambios en el conocimiento individual, en la condición objetiva de las personas y en las normas informales.

En cuanto a los niveles de actuación, prima la revisión de los niveles meso y macro que reflejan la preocupación central por el área institucional y los contextos políticos pero que revela un análisis no del todo integral al no valorar la incorporación de género en las acciones concretas.

No obstante, estas evaluaciones realizan también aportes de interés para futuros análisis de las acciones de género al subrayar la relevancia de estudiar la conceptualización de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, los derechos de las mujeres, las masculinidades alternativas y la sensibilidad masculina hacia las necesidades de las mujeres. Estos temas críticos abren nuevas vías de análisis no recogidas en los modelos revisados de evaluación sensible al género.

Por otra parte, ninguna de las evaluaciones utiliza los criterios clásicos del CAD sino que establecen otras dimensiones de análisis más apropiadas para su propósito y objeto de evaluación. Los principios de la Declaración de París, por otra parte, tampoco se incorporan en la única evaluación realizada tras su aprobación aunque sí se observa un especial interés en analizar la eficacia de la ayuda en clave de género.

Respecto al caso sueco, las principales dimensiones de género analizadas ponen de manifiesto una concepción de la desigualdad cercana a un “enfoque GED”. En este sentido, en las evaluaciones se vincula este problema con las diferentes responsabilidades y roles de género, con sus distintas necesidades específicas –prácticas y estratégicas–, con el escaso liderazgo y participación de las mujeres en el ámbito público así como con el diferente acceso y control de los recursos por parte de ambos sexos. De forma paralela, la recurrencia a analizar los cambios de género atendiendo a las transformaciones en el conocimiento y en la condición objetiva de las personas pone de manifiesto una mayor atención a los cambios individuales que otros de cariz social. La revisión, por otra parte, de los tres posibles niveles de actuación –macro, meso y micro– refleja una visión estratégica en la valoración de acciones de género.

En relación a los nuevos temas que estas evaluaciones ponen sobre la mesa, destacan el diálogo sobre igualdad entre agentes críticos, la relación entre pobreza y género, las concepciones sobre la igualdad de género, la calidad y tipo de participación de mujeres y hombres y la definición de las mujeres como actoras.

Al igual que en el caso británico, los criterios del CAD no se consideran de forma generalizada como ejes de análisis sino que se desarrollan dimensiones más adecuadas a cada uno de los objetos y propósitos evaluativos. Los principios de la Declaración de París, sin embargo, sí se incorporan en una de las dos evaluaciones realizadas tras su aprobación analizando, de forma específica, el alineamiento y la armonización.

En materia de indicadores, cabe resaltar que ni los ejercicios británicos ni los suecos recogen de forma sistemática indicadores vinculados a los criterios y preguntas de evaluación. En general, en el caso británico, se subraya su importancia para la institucionalización del *mainstreaming* y para el desarrollo de evaluaciones de calidad. Así, se resalta la necesidad de mejorar los sistemas de seguimiento, que se caracterizan por su ceguera al género; de establecer indicadores para medir el impacto diferenciado de género; y de elaborar indicadores cuantitativos y cualitativos para recoger tanto los cambios que son cuantificables como aquéllos que no lo son.

En la misma línea, las evaluaciones suecas verbalizan la escasez de indicadores de género en la fase de diseño y la dificultad, por tanto, de medir avances en esta dirección. Asimismo, se critica que los indicadores de género existentes sólo son cuantitativos y hacen referencia a *inputs* pero no a procesos ni a resultados. Se afirma, a este respecto, que los indicadores no sólo han de presentar datos sino contar también historias.

En la única de las tres evaluaciones que desarrolla indicadores de género, por otro lado, se señala la dificultad de capturar la complejidad de la igualdad de género de un modo sencillo y suficientemente preciso. Los indicadores, en este sentido, se identificaron de forma preferente por las y los principales agentes implicados combinando indicadores cuantitativos y cualitativos.

En relación con el diseño metodológico y las técnicas aplicadas, la cooperación británica y la sueca optan por un enfoque interpretativo con diferentes matices participativos. Así, recurren a la contrastación de fuentes y utilizan técnicas cualitativas, participativas y, en menor grado, cuantitativas. En el caso británico, se utilizan técnicas fundamentalmente de tipo cualitativo siendo el uso de técnicas cuantitativas y herramientas participativas más limitado. En concreto, el primer proceso evaluativo, de carácter exploratorio, se apoya en una revisión y análisis documental que se acompaña, principalmente, de entrevistas semi-estructuradas y consultas a la plantilla. Una de las nueve evaluaciones analizadas incluye también la aplicación de un cuestionario. El segundo proceso, más sistemático y profundo, añade el desarrollo de grupos de discusión así como el uso de la herramienta de valoración y

graduación del cambio (CAST) y de la herramienta del cambio significativo (MSC), ambas de carácter participativo. Estas dos herramientas se consideran de gran utilidad para identificar lecciones sobre procesos, considerando los cambios en el modo de trabajar del DFID, y para vincular los resultados de las intervenciones con los efectos en la reducción de la pobreza.

Por otra parte, en ninguno de los informes se especifica quién aplica las técnicas – mujeres u hombres– ni si éstas se adecúan a los posibles diferentes horarios, espacios y modos de comunicación de mujeres y hombres.

En las evaluaciones suecas ha existido un mayor uso de herramientas participativas o técnicas cualitativas grupales en combinación con otras técnicas cualitativas y alguna cuantitativa. Esto responde a la voluntad de la cooperación sueca de que las evaluaciones sean hechas propias por las y los agentes críticos. De igual modo, se debe al reconocimiento de la dificultad de medir los cambios de género con los métodos tradicionales y con escasos datos desagregados por sexo. Así, junto con el análisis documental y la entrevista, se han desarrollado grupos de discusión y diferentes talleres participativos –taller DAFO y herramienta de valoración y graduación del cambio (CAST)–. A la vez, se ha aplicado la encuesta en una de las evaluaciones.

En cuanto a la aplicación de las técnicas, en dos de las tres evaluaciones se explicita la participación de mujeres y hombres en el desarrollo del trabajo de campo para reducir el sesgo de género, vinculado al acceso y comunicación con personas de diferente sexo, en la recolección de la información. No existe, sin embargo, aclaración sobre si se tuvo en cuenta en la aplicación las posibles diferencias en los horarios y espacios más apropiados para mujeres y hombres.

- **Alta difusión e importante impacto**

La difusión y utilización de los resultados conforman dos elementos esenciales en todo ejercicio evaluativo. De poco sirve éste si no se comunican sus conclusiones y se aplican sus recomendaciones.

Las evaluaciones británicas, por un lado, son difundidas utilizando los mismos formatos: a través de publicación en papel, que se remite a cualquier agente interesado; y la publicación electrónica en la web del DFID y en la del *DAC Evaluation Resource Centre* (DEReC). La comunicación del informe final se realiza en reuniones con los principales

agentes con interés en la materia. No existe una especificación, sin embargo, de su difusión a lo largo del proceso evaluativo aunque se expone que el segundo proceso fue comunicado de forma constante al *Senior Management*, responsable de la toma de decisiones estratégicas, y a las diferentes divisiones del DFID.

En cuanto a su uso, el primer proceso evaluativo sirvió de base para el segundo y alimentó la toma de decisiones en cada una de las áreas temáticas revisadas. Ambos procesos, además, se reconocen como el “gran hito” en materia de género y evaluación en tanto que pusieron en evidencia la inconsistencia entre práctica y discurso y trajeron consigo que el DFID aumentara su atención a las cuestiones de género. En concreto, alimentaron el “*Gender Equality Action Plan 2007-2009. Making Progress to Gender Equality*”. En el seno del EvD impulsaron la formación en esta materia y la elaboración del “*How to Note on Integrating Gender within Evaluation*” y el “*Evaluation Department Gender Equality Action Plan*”. No obstante, ninguna de las dos evaluaciones ha servido de insumo para rendir cuentas a la ciudadanía sobre avances y retos en el área de igualdad. El interés se ha centrado más en valorar los procesos para impulsarla que en los avances efectivos en esta dirección. No se ha tenido presente que el progreso en el *mainstreaming* no trae de forma directa mejoras en la igualdad.

Las evaluaciones suecas, por otro lado, también se han publicado en formato papel y electrónico y están disponibles en página web de ASDI y de DERE. Junto a ello, se difundieron boletines informativos con las principales conclusiones y recomendaciones y se realizaron seminarios con los agentes interesados. La comunicación, como se recoge en los informes, fue constante durante todo el proceso evaluativo implicando a diferentes actores críticos para potenciar la apropiación de los resultados.

Respecto a su utilización, dado que dos de los tres informes salieron a la luz en 2010 sólo es posible valorar el impacto del primero de ellos. Durante el desarrollo de este informe, de 2002, se influyó en *las Draft Guidelines for Country Strategies in Swedish Development Co-operation* (2001) que incluyeron, por primera vez, el género como elemento central en el análisis de la pobreza. También alimentó el “*Policy Promoting Gender Equality in Development Cooperation 2005-2010*”. Además, ha constituido un insumo importante para posteriores evaluaciones de género, estudios sobre *mainstreaming* y un informe sobre cuestiones metodológicas a considerar en las evaluaciones de género.

- **Aportes para el desarrollo de futuras evaluaciones**

El análisis de las evaluaciones de género de la cooperación británica y sueca refleja algunos aspectos de interés a considerar en el desarrollo de futuras evaluaciones de género o de evaluaciones que quieran integrar esta perspectiva. Estos pueden sintetizarse en la apuesta por:

- Una redefinición de los contenidos de análisis de acuerdo con el objeto y el contexto de la evaluación. Respecto a los criterios de análisis, los del CAD parecen no considerarse los más apropiados y se apuesta por desarrollar dimensiones de análisis de acuerdo con el propósito y objeto de la evaluación. Aunque estos criterios son de utilidad para enfocar las evaluaciones y unificar su formato, cabe plantearse si un énfasis excesivo en estos no implica una visión demasiado acotada de lo que es necesario evaluar. En efecto, adoptar los cinco criterios del CAD supone no incluir otras dimensiones que pueden ser de interés dependiendo de los contenidos así como de los diferentes agentes críticos. En este sentido, esta delimitación de los criterios puede reducir la utilidad de los resultados evaluativos puesto que no se asegura que se responda siempre a necesidades informativas de los y las agentes.

De acuerdo con las evaluaciones de género analizadas, por tanto, no se trataría de redefinir los criterios de evaluación sino de apostar por nuevos criterios dependiendo del objeto analizado y los intereses específicos en la evaluación.

- Modelos no cerrados en el abordaje de las cuestiones de género. Aparte de las cuestiones relativas a las dimensiones de género, los tipos de cambio de género y los niveles de actuación, se subraya la relevancia de analizar otros aspectos como: la conceptualización de la igualdad de género, el diálogo entre agentes críticos sobre igualdad, los derechos de las mujeres, las masculinidades alternativas, y la definición de las mujeres como actoras. Estos revelan la emergencia de diferentes intereses evaluativos en relación al género en los distintos ejercicios y ponen de manifiesto, de nuevo, la necesidad de atender a nuevos ejes de análisis de acuerdo con cada objeto y con la población implicada en la evaluación. No existen, por tanto, modelos cerrados sino que es necesaria una definición constante de lo que es pertinente evaluar en cada caso. Esta definición debe valorar, no obstante, el

conocimiento ya generado tanto por la experiencia como por la teoría sobre género y desarrollo.

- Unos indicadores de procesos y resultados definidos de forma participativa. En materia de indicadores, las evaluaciones subrayan la necesidad de contar con indicadores en la formulación y el seguimiento para valorar los resultados de las intervenciones. Estos indicadores, además, han de proporcionar información tanto sobre los *inputs* como, fundamentalmente, sobre los procesos y resultados.

Ahora bien, ante la complejidad de medir ciertos cambios relativos a la igualdad de género, como el empoderamiento de las mujeres, las evaluaciones proponen la construcción de indicadores de forma participativa con los distintos agentes implicados. El equipo de evaluación no puede definir todos los indicadores durante el trabajo de gabinete sino que debe estar atento a los cambios vividos por las personas atendiendo a cómo éstas los expresan. Para ello, debe asegurarse que las voces de ambos sexos se escuchan en similar grado.

- La combinación de técnicas y la utilización de herramientas participativas. Junto a diferentes técnicas cualitativas y alguna cuantitativa, las evaluaciones optan por la utilización de herramientas participativas. Esta decisión metodológica responde, por una parte, a la complejidad ya señalada de dimensionar las transformaciones en las relaciones de género y a los escasos datos desagregados por sexo. Por otra, se asocia con una voluntad de promover una mayor implicación de la población en la toma de decisiones así como una mayor apropiación de los resultados evaluativos.
- La difusión y uso de sus resultados como elementos clave en la evaluación. En las prácticas analizadas, los informes de evaluación son difundidos a través de diferentes medios a las personas e instituciones interesadas en sus conclusiones y recomendaciones. La finalidad es promover que la evaluación sea apropiada y utilizada.

Asimismo, todas ellas tienden a vincularse a procesos de revisión de políticas o áreas estratégicas de acción y los resultados evaluativos son utilizados para alimentar nuevos ejercicios de toma de decisiones. La evaluación se comprende, por tanto, como un ejercicio estrechamente ligado a los ejercicios de planificación.

Pasos lentos en la incorporación de los contenidos de género en la evaluación de la ayuda española

Aunque en los últimos años ha florecido en la cooperación española un claro discurso en pro de la igualdad de género, la inclusión de los contenidos de género en su práctica evaluativa sigue siendo una cuestión pendiente y poco desarrollada. Así se pone de manifiesto en la revisión realizada de los 18 ejercicios de la cooperación española desarrollados entre el año 2000 y 2010. De acuerdo con ésta, en ninguno de ellos se lleva a cabo una incorporación sistemática de los contenidos de género a lo largo de todo el proceso evaluativo, desde la selección del equipo evaluador y la delimitación de los TdR a la difusión y uso de los informes.

Conozcamos, en concreto, las principales conclusiones sobre la inclusión de la perspectiva de género en la conformación de los equipos de evaluación, los propósitos y criterios evaluativos, el diseño metodológico utilizado, el tipo de análisis realizado y la difusión y uso de los informes. Para ello, considerando el año 2004 como año de cambios en la cooperación española, debido principalmente al nuevo signo político del gobierno central, diferenciamos entre las siete evaluaciones realizadas entre el año 2000 y el 2003 y las 11 llevadas a cabo desde 2004 a 2010,

En relación a la composición de los equipos de evaluación, se observa que no ha existido un equilibrio entre sexos aunque el sector de la cooperación se encuentra altamente feminizado. De acuerdo con los datos disponibles, en las primeras evaluaciones el porcentaje de varones evaluadores era el 55% del total y en las segundas ascendía al 62%. Asimismo, de acuerdo con los datos disponibles, la mayoría de las evaluaciones, 15 de las 18, no cuentan con personas con formación y/o experiencia en género.

En la misma línea, ni en los propósitos ni en los objetivos de las evaluaciones se recoge la igualdad de género como un contenido clave de análisis. Es escasa la atención que recibe también la igualdad en la presentación de los ejes de análisis de las evaluaciones – criterios, preguntas e indicadores–.

Respecto a los criterios analizados, en las 18 evaluaciones revisadas estos se corresponden, en la mayor parte de las ocasiones, con los cinco criterios clásicos del CAD – eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y sostenibilidad–. En el caso de las evaluaciones de la OPE, los contenidos de género se toman en consideración en la presentación de los ejes de

análisis de cinco de los siete informes. En tres de ellos, se incluye la igualdad de género en tanto que factor clave en el desarrollo y, en dos, en tanto que prioridad horizontal de la cooperación española. No obstante, en ningún caso se redefinen los criterios ni se presentan de forma sistemática indicadores específicos. Cuando se incluyen indicadores de género, además, estos hacen referencia fundamentalmente a cómo han participado las mujeres en las intervenciones pero no a las transformaciones en las relaciones de género.

En las 11 evaluaciones posteriores a 2004, nueve de ellas mencionan la igualdad de género como contenido evaluativo dentro de sus ejes de análisis. Tres informes la incluyen en tanto que factor de desarrollo y otros tres en tanto que prioridad de la cooperación. Aparte, y a diferencia de las anteriores, cuatro ejercicios incluyen las cuestiones de género en la definición de sus criterios de evaluación. A la par, aunque no existe siempre una especificación de indicadores, cuando se establecen indicadores de género no sólo proporcionan información sobre participación femenina sino también sobre las transformaciones en clave de género.

En cuanto a cuestiones metodológicas, no se explicita de forma sistemática el número de mujeres y hombres que son consultados durante el proceso evaluativo ni se recoge la atención a los posibles horarios, espacios y modos de comunicación diferenciados de mujeres y hombres en la fase del trabajo de campo. El anteriormente señalado desequilibrio de género en el seno de los equipos de evaluación parece mostrar que no se ha tenido en cuenta la potencial necesidad de desarrollar estrategias de abordaje distintas para mujeres y hombres.

Por otro lado, en la mayoría de las 18 evaluaciones ha primado el uso de entrevistas a personas responsables y expertas como insumo central de las evaluaciones. En este sentido, no se ha valorado la utilidad de las herramientas participativas para hacer emerger otras voces femeninas así como voces de determinados sectores de la población o de minorías que, con menor presencia en los grupos consultados, no son escuchados.

Centrándonos en el análisis realizado en los informes, en las evaluaciones de la OPE las cuestiones de género se revisan de modo muy somero presentándose en partes muy específicas. La igualdad de género, por tanto, parece tomarse como una cuestión más a “añadir” y no como un tema central a valorar para impulsar intervenciones más equitativas y más eficaces.

Respecto a los aspectos examinados, en cuatro evaluaciones se analiza la falta de incorporación o aplicación de la perspectiva de género aunque no se realiza una exposición de los puntos débiles y sus causas; dos informes revisan el grado de participación de las mujeres

en las intervenciones y uno los beneficios que éstas obtienen. Se puede afirmar, por lo tanto, que las dimensiones de género revisadas han sido escasas dado el interés en valorar la existencia en sí de un enfoque de género y no cuestiones específicas en relación a este tipo de desigualdad. Cuando éstas se valoran, el análisis es escueto y se centra en el acceso a y control sobre recursos y beneficios por parte de las mujeres. Además, los cambios de género examinados se refieren a las transformaciones en el conocimiento individual y la condición objetiva de las mujeres sin atender a otros cambios de tipo social. El nivel de actuación revisado, por otro lado, es el micro careciendo estos ejercicios de una visión más estratégica al no revisar ni las estructuras organizativas ni los enfoques políticos, elementos clave en la definición de una agenda de desarrollo.

Por su parte, cuando las evaluaciones realizadas entre 2004 y 2010 analizan las cuestiones de género, se pone de manifiesto una atención un poco mayor a éstas. Así, siete de las evaluaciones siguen examinando la incorporación o no del enfoque de género, pero realizan un análisis más profundo de cómo es el proceso. Además, emerge un mayor número de temas a analizar como el protagonismo de las mujeres en la economía local, sus condiciones de vida, su participación en instituciones públicas, sus aportaciones a las intervenciones, entre otras. Asimismo, empieza a valorarse el papel de los hombres aunque aún no se realiza un análisis en profundidad de las relaciones entre mujeres y hombres.

Las dimensiones de género se amplían y reflejan una comprensión de la desigualdad más amplia. En estas evaluaciones, la desigualdad se asocia con las necesidades prácticas y estratégicas de género, con los roles de género, con la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y con el acceso a y control de recursos por parte de ambos sexos. Los cambios analizados, empero, siguen centrándose en transformaciones de cariz individual y el nivel de actuación valorado continúa siendo el micro existiendo una atención mínima al contexto político y a aspectos de tipo institucional.

En cuanto a la difusión y el uso de los resultados de género, como hemos subrayado, se observa una escasa atención a la igualdad de género en la elaboración del informe de evaluación. En esta línea, las conclusiones y recomendaciones relativas a igualdad son escasas y, cuando se definen, se caracterizan por ser muy generales, de carácter descriptivo y de poca utilidad para la mejora de la ayuda y la rendición de cuentas. El impacto de estas reducidas conclusiones y recomendaciones, por otra parte, se reduce ante la inexistencia de un sistema de gestión de la información que vincule los resultados evaluativos con la toma de decisiones.

Factores críticos en la incorporación de la perspectiva de género en la evaluación española

Los factores que han dificultado y dificultan la integración del enfoque de género en la evaluación de la ayuda española son diversos. Tras la investigación, los que a continuación se exponen constituyen los cinco principales factores:

- La débil institucionalidad de la igualdad de género en la cooperación española. En los últimos años ha habido un cambio significativo en el discurso sobre género y desarrollo. Sin embargo, persisten fuertes problemas de institucionalización de la igualdad de género y de integración de esta perspectiva en el ciclo de las intervenciones que reducen la posibilidad de adoptar este enfoque en la fase de la evaluación.
- Una dinámica de trabajo en evaluación marcada por la respuesta a necesidades políticas inmediatas. A pesar de la apuesta por evaluaciones más estratégicas y orientadas al aprendizaje y la mejora, el trabajo diario en la gestión de las evaluaciones se ve fuertemente influido por las demandas políticas inmediatas relativas a la rendición de cuentas. Este hecho, además, está aumentando en una época de crisis, recorte del gasto público y cuestionamiento en el escenario político de la pertinencia y utilidad de la cooperación internacional.

La respuesta a estas necesidades frena el trabajo en áreas, como la igualdad de género, que requiere de una revisión en mayor profundidad de la calidad de la ayuda.

- Ausencia de un marco normativo en relación a género y evaluación. La División de Evaluación ha manifestado un interés en la implementación de la perspectiva de género en evaluación. No obstante, sólo se han establecido recomendaciones en esta dirección y no existen requisitos formales al respecto. Por ende, su incorporación ha dependido, finalmente, de las personas implicadas en su gestión y su voluntad de priorizar la igualdad frente a otros intereses evaluativos.
- Reducidos recursos humanos y económicos para la evaluación. Los escasos recursos –humanos y económicos– destinados a la evaluación han dificultado la definición de un puesto de responsable de género a pesar de la voluntad manifiesta de trabajar en esta área.

- Escasa formación y herramientas en materia de género: La OPE, la SGPEPD y la DGPOLDE han contado con personas con capacitación, experiencia e interés en las cuestiones de género. Sin embargo, la División de Evaluación manifiesta la necesidad de dotarse de mayores conocimientos y herramientas específicas sobre género. Se reconoce la dificultad de trabajar un concepto, el de la igualdad de género, con múltiples interpretaciones así como de integrar de forma global todas las transversales.

A todo esto se une, en pleno momento de crisis, la necesidad de reforzar la institucionalidad de la DGPOLDE que se encuentra en proceso de debilitamiento desde 2009. Una DGPOLDE fortalecida es el punto de partida para poder consolidar la evaluación e incorporar en esta fase la perspectiva de género. Es, por tanto, clave también para poder impulsar una ayuda más eficaz y de mayor calidad.

8.3. RECOMENDACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Recomendaciones

- **Sobre el enfoque de género en la evaluación de la ayuda**

Como la investigación ha puesto de manifiesto, son escasas las aportaciones teóricas y metodológicas sobre qué significa y cómo se puede desarrollar una evaluación con enfoque de género. De hecho, resulta significativo que hasta 2011 el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas no haya contado con un manual específico sobre evaluación desde un enfoque de género. A este respecto, se precisa un mayor compromiso con el desarrollo de modelos evaluativos sensibles al género por parte de las diferentes instituciones de la ayuda que favorezca la emergencia de propuestas teóricas y metodológicas en esta materia.

En concreto, sería aconsejable que el Comité de Ayuda al Desarrollo estableciera un conjunto de criterios de calidad de las evaluaciones tomando en consideración la perspectiva de género. Éste podría ser un documento de trabajo clave para el avance hacia una mayor inclusión de los contenidos de género en sus estándares de calidad. Asimismo, podría tener un gran potencial como herramienta a transferir a los países miembros del CAD.

Igualmente, se considera esencial que el Sistema de Naciones Unidas difunda con fuerza su reciente manual sobre esta materia e incorpore, en futuras ediciones de sus estándares de calidad, una mayor atención a los contenidos de género. En concreto, podrían mejorarse los puntos relativos a la gestión de la evaluación así como a su diseño y metodología. Estos son temas especialmente sensibles a la evaporación de la perspectiva de género y deberían reforzarse.

Por otra parte, se precisa avanzar hacia modelos de evaluación sensible al género de carácter más estratégico. Hasta el momento, como ya se ha señalado, las propuestas metodológicas han estado centradas en valorar programas y proyectos. En línea con la Agenda de París y ante la ausencia de los contenidos de género en sus debates sobre la eficacia de la ayuda, se hace urgente proponer nuevos modelos que permitan valorar en clave de género las nuevas modalidades de ayuda y, en este sentido, posibiliten mejorar la práctica existente y rendir cuentas sobre los importantes desafíos existentes en materia de igualdad. Las evaluaciones de género de las unidades centrales de evaluación, como hemos visto,

pueden servir de insumo para esta reflexión en tanto que no se centran en intervenciones concretas sino en ejes estratégicos de actuación.

El desarrollo de modelos sensibles al género, por otra parte, no pasa por una simple redefinición de los criterios de evaluación del CAD atendiendo a los principios de la Declaración de París. Por el contrario, se precisa repensar, en el marco específico de cada nueva modalidad de ayuda, los ejes de análisis de la evaluación atendiendo a los cambios en las relaciones de género –cambios individuales y sociales, formales e informales– y a los diferentes niveles de actuación –macro, meso y micro–. Esto se traduce, asimismo, en un nuevo enfoque del proceso evaluativo que incorpore en mayor medida las voces de las distintas mujeres y fomenta, en mayor medida, que la igualdad de género entre de lleno en los procesos de toma de decisiones.

- **Sobre la integración de la perspectiva de género en la práctica evaluativa de los donantes**

De acuerdo con los resultados de la presente tesis doctoral, la inclusión de la perspectiva de género en la práctica evaluativa de los donantes sigue precisando de un trabajo más constante y decidido.

Las cooperaciones británica y sueca, referencia internacional en materia de evaluación y de género, han desarrollado orientaciones metodológicas a este respecto y han llevado a cabo evaluaciones específicas sobre este sector. La cooperación británica, además, ha establecido acciones prioritarias, responsabilidades y plazos para impulsar el género en la evaluación así como ha incluido esta perspectiva en las listas de verificación de la calidad de las evaluaciones. Para consolidar estos avances, sin embargo, se precisa seguir apostando de forma clara por esta línea política en la evaluación.

En el caso británico, los principales esfuerzos se han realizado en los últimos cinco años y, por el momento, no se ha contado con suficientes recursos –humanos, temporales y económicos–. En la actualidad, se precisa impulsar de forma clara el cumplimiento de las medidas adoptadas en esta dirección así como promover la utilización de las listas de verificación de la calidad. Todo ello, no obstante, no es posible sin una dotación clara de recursos. Los avances o retrocesos, en último término, dependerán de las decisiones que tome el actual gobierno conservador.

La cooperación sueca, por su parte, ha de seguir avanzando en el desarrollo de procedimientos específicos que aseguren que la igualdad de género no pasa a un segundo plano en los procesos evaluativos ante los diferentes intereses en competencia. Su fuerte compromiso con la igualdad debe traducirse en la asignación específica de recursos, la determinación de actividades concretas y el desarrollo de herramientas específicas. De no ser así, en línea con los ODM y la Agenda de París, la igualdad de género seguirá sin estar presente en el centro de la toma de decisiones, en esta ocasión, de las decisiones evaluativas.

A gran distancia de estas dos cooperaciones, desde la unidad central de evaluación de la cooperación española, aunque se dispone de algunas orientaciones metodológicas, aún no se ha puesto en marcha ningún procedimiento al respecto ni se cuenta con experiencia alguna. Los desafíos, por tanto, son aún mayores. En primer lugar, se precisa que las recomendaciones no escritas sobre la pertinencia de incluir la perspectiva de género sean formalizadas y se establezcan unos requisitos claros en esta materia así como procedimientos de actuación. Para ello, no obstante, se ha de contar con unos recursos –humanos y económicos– específicos y se debe dotar a la plantilla de mayores herramientas y capacidades para abordar los temas de género. Este proceso requiere, asimismo, de la existencia de una clara voluntad política de apostar por ejercicios evaluativos sensibles al género como paso clave para mejorar la calidad y eficacia de la ayuda.

En términos generales, más allá del trabajo en las propias unidades de evaluación, se debería impulsar el diálogo con los países socios sobre esta materia y la armonización de procedimientos entre los donantes. Igualmente, es necesario promover el desarrollo de capacidades específicas en los países socios. En la práctica, las diferentes organizaciones de mujeres y organizaciones feministas deben también estar presentes a la hora de definir los contenidos de género a evaluar y los modos más apropiados para ello. Esto resulta clave, además, para generar ejercicios apropiados y, por ende, de mayor utilidad.

Futuras líneas de investigación

Tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo de esta investigación, existe una limitada atención a los contenidos de género tanto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio como en la Agenda de París. Diferentes son las voces que subrayan –desde organizaciones sociales, instituciones académicas, agencias bilaterales y organismos multilaterales– la urgencia de

situar la igualdad de género en el centro de los compromisos internacionales y la gestión de la ayuda. A este respecto, la evaluación puede tener un fuerte potencial para visualizar el impacto de las actuales políticas de desarrollo en términos de igualdad así como para reflejar cómo se está integrando la perspectiva de género en las nuevas modalidades de ayuda. Puede contribuir, por tanto, a generar aprendizajes concretos para mejorar la praxis política existente. Para todo ello, aparte de una apuesta institucional por el desarrollo de modelos evaluativos en esta dirección, resulta fundamental el desarrollo de conocimiento teórico y metodológico desde la Academia.

En concreto, se precisa de una mayor reflexión teórica sobre el concepto de “impacto de género” y sobre cómo medir este tipo de impacto. Consideramos que abordar la evaluación del impacto de género, además, puede alimentar también el debate sobre qué significa medir y valorar el impacto de una política, sea o no de cooperación para el desarrollo. El interés predominante de estudiar impactos entendidos, exclusivamente, como impactos netos cierra la puerta al análisis de otros tipos de efectos que pueda traer consigo una acción política. Igualar impacto con efectos netos, además, supone no considerar los múltiples factores que influyen en los procesos de cambio y desarrollo social.

Por otra parte, se pone de manifiesto la pertinencia de desarrollar investigaciones sobre modelos evaluativos sensibles al género para actuaciones de carácter más estratégico como las nuevas modalidades de ayuda. El análisis de enfoques evaluativos más estratégicos supone abrir la oportunidad para el avance hacia modelos de planificación y evaluación en línea con políticas de corte más cosmopolita. Desde unas Ciencias Sociales comprometidas con su momento histórico, esto supone además apostar por políticas globales apoyadas en la colaboración como modelo para el desarrollo internacional.

De forma paralela, esta tesis doctoral también plantea la necesidad de repensar el papel de la ciudadanía en la evaluación de las acciones políticas. La Agenda de París ha resaltado la importancia, entre otras dimensiones, en la apropiación. Se precisa avanzar hacia modelos que aseguren la apropiación no sólo de los Estados sino de la sociedad civil en su conjunto. Situar el diálogo sólo entre Estados supone sacar de la agenda política un gran número de temas clave para el desarrollo, como puede ser la igualdad de género. La investigación social puede contribuir a desarrollar modelos y reflexión sobre cómo integrar las diferentes voces políticas en la evaluación y en los procesos de toma de decisión. Esto implica, asimismo, la apuesta desde la investigación por modelos más democráticos y pluralistas.

En línea con la atención a la diversidad de voces y situaciones, por último, se ha puesto también de manifiesto la urgencia de avanzar en el conocimiento sobre cómo trabajar la interseccionalidad tanto en la planificación como en la evaluación de políticas públicas. Son numerosas las contribuciones académicas que han comenzado a dirigir la mirada a las interacciones entre las distintas desigualdades y no exclusivamente a la desigualdad entre mujeres y hombres como objeto de análisis. Se reconoce, en este sentido, que los diferentes tipos de desigualdad no son equivalentes sino que tienen un carácter definido y unos mecanismos y procesos propios de gestación. ¿Cuáles son las implicaciones del abordaje de las desigualdades múltiples en la planificación y evaluación? Aquí se abre otra posible línea de investigación que pueda generar conocimiento sobre cómo desarrollar modelos más sensibles a la diversidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ACIDI (1997a) *A Project Level Handbook. The Why and How of Gender-Sensitive Indicators*, Quebec, Minister of Public Works and Government Services.
- ACIDI (1997b) *Guide to Gender Sensitive Indicators*, Quebec, Minister of Public Works and Government Services.
- ACKER, Joan (1992) "Gendering Organizational Theory" en A. J. Mills y P. Tancred (Eds.), *Gendering Organizational Analysis*, Newbury Park, California, Sage Publications, pp. 248-260.
- AGRICULTURE LEARNING AND IMPACT NETWORK (ALIne) (2010) *A Guide to Integrating Gender into Monitoring and Evaluation*, draft for review, November 2010.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996a) "Estudio Introductorio 1ª" en L. F. A. Villanueva (Ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 15-74.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996b) "Estudio introductorio 2ª" en L. F. A. Villanueva (Ed.), *La hechura de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 15-84.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996c) "Estudio introductorio 3ª" en L. F. A. Villanueva (Ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 15-72.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996d), "Estudio introductorio 4ª" en L. F. A. Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 15-92.
- AJAMIL, Menchu (1999) "Enfoques y estrategias sobre género y desarrollo" en Paloma De Villota (Ed.), *Globalización y género*, Madrid, Editorial Síntesis, pp. 383-402.
- ALCALDE, Ana Rosa (2006) "Herramientas para la integración del enfoque de género en los proyectos de cooperación" en Marta Carballo de la Riva (Coord.), *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, Madrid, Editorial Catarata e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, pp. 112-148.
- ALONSO, José Antonio (2008) "La cooperación al desarrollo: Una política en construcción" en J.F. Tezanos y S. del Campo (Dir.), *España siglo XXI*, Tomo 2. La política, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva.

- ALONSO, José Antonio y SANAHUJA, José Antonio (2006) “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo” en *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 179-204.
- ALONSO, José Antonio y TEZANOS, Sergio (2005) “La ayuda al desarrollo en España en 2004-2005” en *La Realidad de la Ayuda 2005 – 2006. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 7-51.
- ALONSO, José Antonio (2004) “El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje” en *The Journal of Development Research*, vol. 16, nº 4, pp. 845-867.
- ALONSO, José Antonio (Dir.) (1999) “Igualdad entre mujeres y hombres” en *Estrategia para la Cooperación Española*, Madrid, SECIPI, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- ÁLVAREZ ROJERO, Cristina, ESPINOSA FAJARDO, Julia y FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier (2006) *Manual de evaluación de programas y proyectos de desarrollo*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y Cruz Roja Española.
- AMORÓS, Celia (1994) “Igualdad e identidad” en Amelia Valcárcel (Comp.), *El concepto de igualdad*, Madrid, Ed. Fundación Pablo Iglesias, pp. 29-48.
- ARBULÚ SAAVEDRA, Juan (2008) *La política de evaluación en la cooperación para el desarrollo desde la perspectiva de la metaevaluación*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid.
- ARNSTEIN, Sherry R. (1969) “Eighth rings on the ladder of citizen participation” en Edgar S. Cahn and Barry A. Passett, *Citizen participation: Effecting Community Changes*, New York Edit, Praeger Publishers.
- ASSOCIATION FOR WOMEN’S RIGHTS IN DEVELOPMENT (2008a) “Un panorama de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y las nuevas modalidades de la cooperación internacional” en *Serie La eficacia de la ayuda oficial al desarrollo y los derechos de las mujeres*, disponible en: <http://www.awid.org/esl/Temas-y-Analisis/Library/Folletos-Informativos-sobre-la-Eficacia-de-la-Ayuda> (30 de enero de 2011).
- ASSOCIATION FOR WOMEN’S RIGHTS IN DEVELOPMENT (2008b) “Haciendo que los derechos de las mujeres y la igualdad de género sean prioridades en la Agenda para la Eficacia de la Ayuda” en *Serie La eficacia de la ayuda oficial al desarrollo y los derechos de las mujeres*, disponible en: <http://www.awid.org/esl/Temas-y-Analisis/Library/Folletos-Informativos-sobre-la-Eficacia-de-la-Ayuda> (30 de enero de 2011).

- BACCHI, Carol Lee (1999) *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*, Londres, Sage Publications.
- BADEN, Rally and GOETZ, Anne Marie (2003) "Who needs (sex) when you can have (gender)?" en Cecile Jackson and Ruth Pearson (Eds.), *Feminist Visions of Development. Gender Analysis and Policy*, Londres, Routledge, pp. 19-38.
- BALLART, Xavier (1996) "Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas" en Q. Brugué y J. Subirats (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas, pp. 323-351.
- BALLART, Xavier (1992) *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- BAMBERGER, Michael (2000) "The Evaluation of International Development Programs: A View from the Front" en *American Journal of Evaluation*, vol. 21, nº 1, pp. 95-102.
- BAMBERGER, Michael (1997) "Understanding the Impact of Development Projects on Women. The Tunisia Institutional Development Fund Project." en E. Chelimsky and W.R. Shadish (Ed), *Evaluation for 21st Century. A Handbook*, Londres, Sage Publications, pp. 260-271.
- BANCO MUNDIAL (2004) *Seguimiento y evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques*, Washington, Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL, OCDE, AGENCIA FRANCESA DE DESARROLLO Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2008) *Buenas prácticas emergentes en la Gestión para Resultados en el Desarrollo. Libro de consulta*, Banco Mundial, OCDE, Agencia Francesa de Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <http://www.mfdr.org/Sourcebook/3rdEdition/SourceBook3e-Spanish.pdf>. (30 de enero de 2011).
- BELTRÁN, Elena y MAQUIEIRA, Virginia (Eds.) (2001) *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza Editorial.
- BENERÍA (2005) *Género, desarrollo y globalización. Por una ciencia económica para todas las personas*, Barcelona, Hacer Editorial.
- BENERÍA, Lourdes (1999) "Mercados globales, género y el hombre de Davos" en C. Carrasco (Ed.), *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Barcelona, Icaria, pp. 399-430.

- BENERÍA, Lourdes (1987) “¿Patriarcado o sistema económico? Una discusión sobre dualismos metodológicos” en C. Amorós *et al.*, *Mujeres: Ciencia y Práctica Política*, Madrid, Debate, pp. 39-54.
- BOSERUP, Ester (1993) *La mujer y el desarrollo económico*, Madrid, Minerva Ediciones.
- BOURDIEU, Pierre (2000) *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama.
- BRIDGE (1996) “Approaches to Institutionalising Gender” en *Gender and Development in Brief Issue 5*, Brighton, Institute of Development Studies.
- BUSTELO, María y VERLOO, Mieke (2009) “Grounding Policy Evaluation in a Discursive Understanding of Politics” en E. Lombardo, P. Meier y M. Verloo, *The Discursive Politics Of Gender Equality. Stretching, Bending and Policymaking*, Londres, Routledge, Routledge, pp. 153-168.
- BUSTELO, María (2008) “Las nuevas políticas de igualdad europeas y su reflejo en las políticas españolas. ¿Un enfoque de desigualdades múltiples o un enfoque de interseccionalidad?”, ponencia en las Jornadas sobre nuevas políticas en la Unión Europea, Consejería de Presidencia y Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.
- BUSTELO, María y LOMBARDO, Emanuela (2007) “¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de “marcos interpretativos” en España y en Europa” en M. Bustelo y E. Lombardo (Eds.) *Políticas de igualdad en España y en Europa*, Madrid, Cátedra, Universitat de Valencia e Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 11-35.
- BUSTELO, María y LOMBARDO, Emanuela (2006) “*Mainstreaming* de género y análisis de los diferentes marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ”, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Universidad Complutense de Madrid, documento interno del proyecto MAGEEQ.
- BUSTELO, María (2004a) *La evaluación de las políticas de género en España*, Madrid, Ediciones La Catarata.
- BUSTELO, María (2004b) “La metaevaluación: Una herramienta útil para el estudio y desarrollo de la función de evaluación”, *paper* para el Seminario de la Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación, Madrid.
- BUSTELO, María (2003a) “Evaluation of Gender Mainstreaming. Ideas from a Meta-Evaluation Study” en *Evaluation*, Vol 9 (4), Londres, Thousand Oaks y New Delhi, Sage Publications, pp. 383-403.

- BUSTELO, María (2003b) “¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación” en R. Bañón y Martínez (Coord.), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, pp. 13-32.
- BUSTELO, María (2001) *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género en los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid.
- BUSTELO, María (1999) “Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, pp. 9-29.
- CAD (2010a) “Aid in Support of Gender Equality and Women’s Empowerment. Statistics based on DAC Members’ reporting on the Gender Equality Policy Marker, 2007-2008”, OCDE, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/7/42759705.pdf> (30 de enero de 2011).
- CAD (2010b) *Development Evaluation Resources and Systems. A Study of Network Members*, OCDE, disponible en: http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34435_45606098_1_1_1_1,00.html (30 de enero de 2011).
- CAD (2010c) *Evaluating Development Cooperation. Summary of Key Norms and Standards*, OCDE, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/56/41612905.pdf> (30 de enero de 2011).
- CAD (2010d) *Quality Standards for Development Evaluation. DAC Guidelines and References Series*, OCDE, disponible en: http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_33721_1916746_1_1_1_1,00.html (30 de enero de 2011).
- CAD (2008) *Principios rectores del CAD en materia de eficacia de la ayuda, igualdad de género y empoderamiento de la mujer*, OCDE, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/45/42401153.pdf> (30 de enero de 2011).
- CAD (2007) “Aid in Support of Gender Equality and Women’s Empowerment. Statistics based on DAC Members’ reporting on the Gender Equality Policy Marker, 2004-2005”, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/55/38898309.pdf> (30 de enero de 2011).
- CAD, Network on Gender Equality (2006) *Paris Declaration Commitments and Implications for Gender Equality and Women’s Empowerment*, París, OCDE.

- CAD (1998) *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- CAMACHO, Hugo, CÁMARA, Luis, CASCANTE, Rafael y SAINZ, Héctor (2001) *El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos*, Madrid, Fundación CIDEAL y Acciones de Desarrollo y Cooperación.
- CAMPS, Victoria (1998) *El siglo de las mujeres*, Madrid, Cátedra.
- CEA D'ANCONA, M^a Ángeles (1998) "La organización de la investigación" en *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*, Madrid, Editorial Síntesis, pp. 81-122.
- CHELIMSKY, Eleanor (1997) "The Coming Transformations in Evaluation." en S. Chelimsky y W.R. Shadish (Eds.) *Evaluation for 21st Century. A Handbook*, Londres, Sage Publications, pp. 1-26.
- CIRUJANO CAMPANO, Paula (2006) "Género, desarrollo y cooperación internacional" en M. Carballo de la Riva (Coord.), *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, Madrid, Editorial Catarata e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, pp. 55-86.
- CIRUJANO CAMPANO, Paula (2005) *La estrategia demorada. Género y cooperación internacional en España*, Madrid, Editorial La Catarata.
- CIRUJANO CAMPANO, Paula (2004) *La igualdad de género en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. El caso español*, Madrid, UNED (tesis inédita).
- CIRUJANO, Paula y CIRUJANO, Marta (2004) "¿Es la igualdad de género un objetivo real de la AOD española?" en Intermón Oxfam (Ed.) *La Realidad de la Ayuda 2004 – 2005. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- COMISIÓN EUROPEA (2004) *Handbook on Concepts and Methods for Mainstreaming Gender Equality. Toolkit on Mainstreaming Gender Equality in EC Development Cooperation*,
disponible en
http://www.iiav.nl/epublications/2004/toolkit_on_mainstreaming_gender_equality.pdf
(30 de enero de 2011).
- COMISIÓN EUROPEA (2002) *Guía Gestión del Ciclo del Proyecto*, EuropeAid Co-operation Office,
disponible en

http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/Manual_Ciclo_Proyecto.pdf (30 de enero de 2011).

- COMISIÓN EUROPEA (2001a) *Evaluation in the European Commission. A Guide to Evaluation Procedures and Structures currently operational in the Commission's External Co-operation Programmes*, Bruselas, Evaluation Unit, EuropeAid Co-operation Office.
- COMISIÓN EUROPEA (2001b) *Manual Gestión del Ciclo del Proyecto*, EuropeAid Co-operation Office, disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/pcm_handbook_es.pdf (30 de enero de 2011).
- COMISIÓN EUROPEA (1997) *Guía para la evaluación del impacto en función del género*. D.G.V. Bruselas.
- CONNELL, R.W. (2002a) "Gender on the large scale" en *Gender. Short Introductions*, Oxford, Polity, pp. 96-114.
- CONNELL, R.W. (2002b) "Gender Politics" en *Gender. Short Introductions*, Oxford, Polity, pp. 136-151.
- CORNWALL, Andrea, HARRISON, Elisabeth y WHITEHEAD, Ann (2007) "Introduction: Feminisms in Development: Contradictions, Contestations and Challenges" en A. Cornwall, E. Harrison, y A. Whitehead (Eds.), *Feminisms in Development. Contradictions, Contestations and Challenges*, Londres, Zed Books, pp. 1-17.
- CORNWALL, Andrea y MOLYNEUX, Maxine (2006) "The Politics of Rights – Dilemmas for Feminist Praxis: An Introduction" en *Third World Quarterly*, vol. 27, n°. 7, pp. 1175-1101.
- CORNWALL, Andrea, HARRISON, Elisabeth and WHITEHEAD, Ann (2004) "Introduction: Repositioning Feminisms in Gender and Development" en *IDS Bulletin*, vol. 35, n° 4, pp 1-10.
- CRACKNELL, Basil Edward (2000) *Evaluating Development Aid. Issues, problems and solutions*, Londres, Sage Publications.
- CRAVIOTTO, Nerea (2009) "Lecciones para el futuro" en N. Craviotto y L. Antolín (Coords.), *La movilización por la igualdad de género y la eficacia de la ayuda*, Madrid, Fundación Carolina y WIDE, pp. 57-63.
- DALE, Reidar (1998) *Evaluation Frameworks for Development Programmes and Projects*, Nueva Delhi, Sage Publications.

- DAVIES, Rick y DART, Jess (2005) *The 'Most Significant Change' (MSC) Technique. A Guide to Its Use*, Reino Unido, CARE International.
- DE LA CRUZ, Carmen (1998) *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*, Vitoria, Emakunde y Secretaría General de Acción Exterior, Dirección de Cooperación al Desarrollo.
- DE MENDOZA BARBERÁ, Ana (2003) *Experiencias de Empoderamiento Colectivo de Mujeres en Honduras: Análisis de tres casos*, Managua, Edita Ana de Mendoza.
- DE WAAL, Maretha (2006) "Evaluating Gender Mainstreaming in Development Practices" en *Development in Practice*, vol. 16, nº 2, pp. 209-214.
- DELGADO GODOY, Flor, GARCÍA COMAS, Cristina, y SOLETO ÁVILA, Marisa (2005) *Informes de impacto de género. Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposición normativas que elabore el Gobierno de acuerdo a la Ley 30/3003*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- DEL SASO ANTUÑANO, Mari Cruz, BOTELLA CALATAYUD, Carlos y ROMERO DIEGO, Marta (2008) "Nuevas modalidades e instrumentos de la ayuda" en M. Gómez-Galán y L. Cámara López (Coords.), *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas*, Madrid, CIDEAL, pp. 61-75.
- DULLEA, Karen y MULLENDER, Audrey (1999) "Evaluation and empowerment" en I. Shaw (Ed.), *Evaluation and Social Work Practice*, Londres, Sage Publications. pp. 81-100.
- DURÁN, M^a Ángeles (1987) (Dir.) *De puertas adentro*, Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Cultura.
- ELLSBERG, Mary Carroll (1998) *El camino hacia la igualdad: Una guía práctica para la evaluación de proyectos para el empoderamiento de las mujeres*, Managua, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- ESPINOSA FAJARDO, Julia (2011a) "La evaluación en la encrucijada. Avances y retos en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo" en *Revista Sistema*, nº 220, pp. 215-237.
- ESPINOSA FAJARDO, Julia (2011b) "La evaluación sensible al género: Una herramienta para mejorar la calidad de la ayuda" en Begoña Leyra y Ana Pérez (Eds.), *Cuadernos de género*, nº 2, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, en imprenta.

- ESPINOSA FAJARDO, Julia (2007) “La perspectiva de género en la evaluación de programas de desarrollo internacional” en *Evaluación en la cooperación para el desarrollo*. Cuaderno 33 de Escuela Diplomática, Madrid, Escuela Diplomática, pp. 73-92.
- ESPINOZA VERGARA, Mario (1993) *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, Editorial Humanitas.
- EVANS, Richard J. (1983) *Los movimientos de emancipación de la mujer en Europa, América y Australia*, Madrid, Siglo XXI.
- EVERITT, Angela y HARDIKER, Pauline (1996) *Evaluating for Good Practice*. Malaysia, MacMillan Press.
- EYBEN, Rosalind (2005) “Donor’s Learning Difficulties: Results, Relationships and Responsibilities” en *IDS Bulletin*, vol. 36, n° 3, pp. 98-107.
- FEINSTEIN, Osvaldo y BECK, Tony (2006) “Evaluation of Development Interventions and Humanitarian Action” en I. Shaw, J. Greene y M. Mark, *The Sage Handbook of Evaluation*, Londres, Sage Publications, pp. 536-558.
- FERNÁNDEZ-LAYOS FERNÁNDEZ, Ana Lydia (2003) “De las palabras a los hechos: ¿Promoviendo la equidad entre mujeres y hombres en los procesos de desarrollo?” en G. Tamayo, A. Delso, I. López, N. Navarro, y A. L. Fdez-Layos, *Género en la cooperación al desarrollo: una mirada a la desigualdad*, Madrid., ACSUR-Las Segovias, pp. 91-121.
- FETTERMAN, David M. (2002) “Empowerment Evaluation: Building Communities of Practice and a Culture of Learning” en *American Journal of Community Psychology*, vol. 30, n° 1, pp. 89-102.
- FETTERMAN, David M., KAFTARIAN, Shakeh J. y WANDERSMAN, Abraham (Eds.) (1996) *Empowerment evaluation: knowledge and tools for self-assessment & accountability*, Thousand Oaks (California), Sage Publications.
- FIDA - FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (1995) *Directrices Básicas para la Evaluación de las Cuestiones de Género*, Roma, FIDA, disponible en:
http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/agricultura_familiar/Proderpa/08=Biblioteca%20Virtual/01-Biblioteca%20Virtual/_archivo/000000_FIDA,%20Directrices%20b%C3%A1sicas%20para%20evaluar%20cuestiones%20de%20genero.pdf?PHPSESSID=7ff9eb84ebf498c086c323baa8a32c36 (30 de enero de 2011).

- FORESTI, Marta, ARCHER, Cristina, O'NEIL, Tammie y LONGHURST, Richard (2007) *A Comparative Study of Evaluation Policies and Practices in Development Agencies*, Groupe Agence Française de Développement y Overseas Development Institute, disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=3320&title=evaluation-policy-practice-development-aid-agencies> (30 de enero de 2011).
- FORT, Lucia, PEHU, Eija, RYGENSTAD, Hild, RAJALAHTI, Riikka y DHAR, Arunima (2005) *Gender Issues in Monitoring and Evaluation in Rural Development. A Tool Kit*, Washington, Banco Mundial, disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/RuralM_EToolkit2005.pdf (30 de enero de 2011).
- FORT, Lucia, LEILANI MARTÍNEZ, Beatriz y MUKHOPADHYAY, Madhuchhanda (2001) *Integrating a Gender Dimension into Monitoring & Evaluation of Rural Development Projects*, Washington, Banco Mundial, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/metoolkit.pdf> (30 de enero de 2011).
- GALLEGO, Ignacio (1999) “El enfoque del monitoreo y la evaluación participativa (MEP): Batería de herramientas metodológicas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, pp. 103-135.
- GARCÍA PRINCE, Evangelina (2008) *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*, El Salvador, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- GASPER, Des (2000) “Evaluating the ‘Logical Framework Approach’ towards Learning-oriented Development Evaluation” en *Public Administration and Development*, nº 20, pp. 17-28.
- GOETZ, Anne Marie (2006) “Institutionalising Women’s Interests and Accountability to Women in Development (Introduction)” en *IDS Bulletin*, vol. 37 y nº 4, pp. 71-81.
- GOETZ, Anne Marie (2003) “National Women’s Machinery: State-Based Institutions to Advocate for Gender Equality” en S. Rai (Ed.), *Mainstreaming gender, Democratizing The State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*, Manchester, United Nations and Manchester University Press, pp. 69-95.
- GOETZ, Anne Marie (1998) “Mainstreaming Gender Equity to National Development Planning” en C. Miller y S. Razavi (Eds.) *Missionaries and Mandarins. Feminists*

Engagement with Development Institutions, Londres, Intermediate Technology Publications y United Nations Research Institute for Social Development, pp. 42-86.

- GÓMEZ GALÁN, Manuel y SAINZ OLLERO, Héctor (2006) *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo. El marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación*, Madrid, Ed. Cideal.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Lara y MURGUIALDAY MARTÍNEZ, Clara (2004) “Evaluar con enfoque de género” en *Cuadernos Bakeaz*, nº 66.
- GRAU GREUS, Mireia (2002) “Introducción. El estudio de las políticas públicas: Enfoques y metodologías de análisis” en M. Grau y A. Mateos (Eds.), *Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y casos*, Valencia, Tirant Lo Blanc, p. 29-58.
- GSDRC – Governance and Social Development Resource Centre (2007) *Monitoring and Evaluation. Topic Guide*. International Development Department, University of Birmingham, disponible en: <http://www.gsdr.org/docs/open/ME3.pdf> (30 de enero de 2011).
- GUBA, Egon G. and LINCOLN, Yvonne S. (1989) *Fourth Generation Evaluation*, Londres, Sage.
- GUDIÑO, Florencio (1999) “El sistema de evaluación de la Cooperación Española frente al reto de su consolidación” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº4, pp. 31-50.
- GUDIÑO, Florencio, SOLETO, Ignacio y TOLEDANO, Juan Manuel (1999) “Principios del modelo español de evaluación” en J. A. Alonso y P. Mosley (Eds.) *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: Evaluación de la ayuda*, Madrid, Biblioteca Civitas Economía y Empresa. Estudios y Monografías, AEI, ICEI, UIMP y Civitas Ediciones, pp. 279-306.
- HANSEN, Carl E., LAWRENZ, Frances y DUNNET, Diane O. (2008) “Concurrent Meta-evaluation. A Critique” en *American Journal of Evaluation*, vol. 29, nº 4, pp. 572-582.
- HOLVOET, Nathalie (2006) *Evolutions in Development Thinking and Policy. New Opportunities for Gender Equality?! PRSPs and SWAPs from a Gender Perspective*. Bruselas, Commission on Women and Development, Secretariat of the Commission e Institute of Development Policy and Management.
- HUMPHRIES, Beth (1999) “Feminist evaluation” en I. Shaw y J. Lishman (Eds.), *Evaluation and Social Work Practice*, Londres, Sage Publications, pp. 118-132.

- HUNT, Juliet and BROUWERS, Ria (2003) *Review of Gender and Evaluation. Final Report to DAC Network on Development Evaluation*, DAC Evaluation Series, OCDE, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/40/63/35342762.pdf> (30 de enero de 2011).
- IDS (1998) “Participatory Monitoring & Evaluation: Learning from the Change”, *IDS Policy Briefing*, nº 12.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2001) *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS), Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- INSTITUTO DE LA MUJER (1996) *Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción*, Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- JOHNSON, Robert (2005) “Not a Sufficient Condition: The Limited Relevance of The Gender MDG to Women’s Progress” en C. Stweetman (Ed.), *Gender and the Millenium Development Goals*, Oxford, Oxfam GB, Pp. 56-66.
- KABEER, Naila (1999) “From Feminist Insights to an Anlytical Framework. An Institutional Perspective on Gender Inequality” en Naila Kabeer y Ramya Subrahmanian (Eds.), *Institutions, Relations and Outcomes. Framework and Case Studies for Gender-aware Planning*, Londres, Zed Books, pp. 3-48.
- KABEER, Naila y SUBRAHMANIAN, Ramya (1999) “Following through the Process. Implementation, Monitoring and Evaluation” en Naila Kabeer y Ramya Subrahmanian (Eds.), *Institutions, Relations and Outcomes. Framework and Case Studies for Gender-aware Planning*, Londres, Zed Books, pp. 341- 360.
- KABEER, Naila (1998) *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México D.F., Paidós.
- KANTOLA, Johanna (2006a) “Gender and the State: Theories and Debates” en J. Kantola, *Feminists Theorize the State*, Nueva York, Palgrave MacMillan, pp. 1-21.
- KANTOLA, Johanna (2006b) “Feminist Comparative Discourse Analysis” en J. Kantola, *Feminists Theorize the State*, Nueva York, Palgrave MacMillan, pp. 22-46.
- KANTOLA, Johanna y OUTSHOORN, Joyce (2007) “Changing State Feminism” en J. Outshoorn y J. Kantola (Eds.), *Changing State Feminism*. Nueva York, Palgrave MacMillan, pp. 1-29.
- KARDAM, Nüket y ACUNER, Selma (2003) “National Women’s Machinery: Structures and Spaces” en S. Rai (Ed.), *Mainstreaming gender, Democratizing The State?*

Institutional Mechanisms for the Advancement of Women, Manchester, United Nations y Manchester University Press, pp. 96-113.

- KUSEK, Jody Z. y RIST, Ray C. (2005) *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- LARRÚ, José María (2000) *La evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo de las ONGD españolas*, tesis doctoral inédita, Universidad San Pablo-CEU.
- LEEUW, Frans L. y COOKSY, Leslie J. (2005) "Evaluating the Performance of Development Agencies: The Role of Meta-Evaluations" en O.N. Pitman, O. Feinstein y G. Ingram (Eds.), *Evaluating Development Effectiveness*, World Bank Series on Evaluation and Development, New Brunswick, Transactions Publishers, pp. 95 -108.
- LEVY, Caren (1996) "The Process of Institutionalising Gender in Policy and Planning: The 'Web' of Institutionalisation", *Working Paper*, nº 74, Londres, Development Planning Unit, University College London.
- LIGERO LASA, Juan Andrés (2011) "Dos métodos de evaluación: Criterios y teoría de programas", Madrid, CEU Ediciones, en imprenta.
- LIVERANI, Andrea y LUNDGREN, Hans E. (2007) "Evaluation Systems in Development Aid Agencies. An Analysis of DAC Peer Reviews 1996-2004" en *Evaluation*, vol. 13, nº 2. Londres, SAGE Publications. Pp. 241-256.
- LOMBARDO, Emanuela (2008) "*Mainstreaming de género*", en E. Bodelón y M. De la Fuente (Eds.), *Diccionario sobre mujeres y ámbito local / Diccionari - Mapa de Recursos Dona i Àmbit Local*, Barcelona, Projecte CIP, ICPS.
- LOMBARDO, Emanuela (2004) *La europeización de la política española de igualdad de género*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- LONGWE, Sara Hlupekile (1999) "The Evaporation of Gender Policies in the Patriarchal Cooking Pot", en D. Eade (Ed.), *Development with Women*, Oxford, OXFAM GB, pp. 63-76.
- LÓPEZ CAMPOS, Carmen (2000) "Análisis de las políticas y estrategias sobre desarrollo y género en la cooperación española" en VV.AA, *Globalización, Mujer y Desarrollo*, 2º Seminario Internacional, Madrid, Instituto de la Mujer.
- LÓPEZ MÉNDEZ, Irene (2010) "Género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada crítica desde los derechos humanos de las mujeres" en B. García Cabezas (Coord.), *Cooperar en femenino: Políticas y prácticas de cooperación con perspectiva de género*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 17-43.

- LÓPEZ MÉNDEZ, Irene y SIERRA LEGUINA, Beatriz (2001) *Integrando el análisis de género en le desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- LÓPEZ MÉNDEZ, Irene (2000) “Empoderamiento y *mainstreaming*: Estrategias para la igualdad entre los géneros” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 6, pp. 59-84.
- MARSDEN, David and OAKLEY, Peter (1990) *Evaluating Social Development Projects*, Oxford, Oxfam.
- MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA, José Antonio (2009) “La ‘Asociación global para el desarrollo’ y la eficacia de la ayuda”, en *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, Documento de Trabajo, nº 38, Torrejón de Ardoz, Madrid, Fundación Carolina CeALCI, pp. 1-13.
- MAYOUX, Linda (1998) “Gender accountability and NGOs: Avoiding the black hole” en C. Miller y S. Razavi (Ed.) *Missionaries and Mandarins. Feminists Engagement with Development Institutions*, Londres, Intermediate Technology Publications y United Nations Research Institute for Social Development, pp. 172-193.
- MCDONALD, Diane (1998) “Developing Guidelines to Enhance the Evaluation of Overseas Development Project” en *Evaluation and Program Planning*, nº 22, pp. 163-174.
- MÉNY, Ives y THOENIG, Jean-Claude (1992) *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- MIKKELSEN, Britha (2005) *Methods for Development Work and Research. A New Guide for Practitioners*, Nueva Delhi, Sage.
- MILLER, Carol y RAZAVI, Shahra (1999) “Introduction” en C. Miller y S. Razavi (Eds.), *Missionaries and Mandarins. Feminists Engagement with Development Institutions*, Londres, Intermediate Technology Publications and United Nations Research Institute for Social Development, pp. 1-19.
- MILLER, Carol y RAZAVI, Shahra (1998) “Gender Analysis: Alternative Paradigms” en PNUD (Ed.), *Gender in Development Monograph Series*, nº6, Ginebra, PNUD.
- MONNIER, Eric (1995) “La formulación y la ejecución de las políticas públicas” en *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 95-127.
- MONREAL REQUENA, Pilar (1999) “Mujeres, género, desarrollo: conceptos y mundos encontrados” en J. C. Gimeno y P. Monreal (Eds.), *La controversia del desarrollo*.

Críticas desde la antropología, Madrid, IUDC/UCM y Ediciones La Catarata, pp. 213-238.

- MONTALBÁN CARRASCO, Juan Francisco (1999) “El futuro de la evaluación en España” en J. A. Alonso y P. Mosley (Eds.) *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: Evaluación de la ayuda*, Madrid, Biblioteca Civitas Economía y Empresa. Estudios y Monografías, AECI, ICEI, UIMP y Civitas Ediciones, pp. 269-277.
- MOSER, Annalise (2007) *Gender and Indicators*, Institute of Development Studies, disponible en: <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/IndicatorsORfinal.pdf> (30 de enero de 2011).
- MOSER, Caroline y MOSER, Annalise (2005) “Gender mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations in international institutions” en *Gender & Development*, volume 13, issue 2, pp. 11-22.
- MOSER, Caroline O.N. (1995) *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima. Red Entre Mujeres y Flora Tristán Ediciones.
- MUKHOPADHYAY, Maitrayee (2007) “Mainstreaming Gender or ‘Streaming’ Gender Away: Feminists Marooned in the Development Business” en A. Cornwall, E. Harrison, y A. Whitehead (Eds.), *Feminisms in Development. Contradictions, Contestations and Challenges*, Londres, Zed Books, pp. 134-149.
- MURGUIALDAY, Clara, VÁZQUEZ, Norma y GONZÁLEZ, Lara (2008) *Un paso más: Evaluación del impacto de género*, Barcelona, Cooperació y AECID.
- MURPHY, Josette (1997) "Tracing Gender Issues Through Institutional Change and Program Implementation at the World Bank." en S. Chelimsky y W.R. Shadish (Eds.), *Evaluation for 21st Century. A Handbook*, Londres, Sage Publications, pp. 251-259.
- NEWLAND, Kathleen (1982) *La mujer en el mundo moderno*, Madrid, Alianza Editorial.
- NIRENBERG, Olga, BRAWERMAN, Josette y RUIZ, Violeta (2003) *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Barcelona, Paidós.
- NORAD (1997a) *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y Fundación Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL).
- NORAD (1997b) *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo: Manual para evaluadores y gestores*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y Fundación Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL), Madrid.

- OCAMPO, Ada y BELLO, Rosario (Ed.) (2004) *Indicadores de género. Lineamientos conceptuales y metodológicos para su formulación y utilización por los proyectos de FIDA en América Latina y El Caribe*, Perú, PREVAL y PROGÉNERO, disponible en: <http://preval.org/es/content/indicadores-de-g%C3%A9nero-lineamientos-conceptuales-y-metodol%C3%B3gicos-para-su-formulaci%C3%B3n-y-utiliz>(30 de enero de 2011).
- OCDE (2008) *Declaración de París sobre eficacia de la ayuda y Programa de acción de Accra*, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf> (30 de enero de 2011).
- OCDE (2002) *Glosario sobre los principales términos sobre gestión y evaluación basada en resultados*, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf> (30 de enero de 2011).
- OCDE (1997) *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance. Synthesis Report*, París, DAC Expert Group on Aid Evaluation, OCDE.
- ONU (2010) *The World's Women 2010. Trends and Statistics*. Nueva York. Naciones Unidas.
- ONU (2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005*, disponible en: <http://millenniumindicators.un.org/> (30 de enero de 2011).
- OSTERGAARD (Coord.) (1991) *Género y desarrollo*, Serie Documentos, n° 11, Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales.
- OSUNA, José Luis, MÁRQUEZ, Carolina, CIRERA, Ana y VÉLEZ, Carmen (2000) *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional.
- OUTSHOORN, Joyce y KANTOLA, Johanna (2007) “Assessing Changes In State Feminism Over The Last Decade” en J. Outshoorn y J. Kantola (Eds.), *Changing State Feminism*, Nueva York, Palgrave MacMillan, pp. 266-285.
- PADAKI, Vijay (Ed.) (1995) *Development Intervention and Programme Evaluation. Concepts & Cases*, Nueva Delhi, Sage Publications.
- PARSONS, Wayne (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Madrid, Miño y Dávila Editores.
- PATTON, Michael Quinn (1982) *Practical Evaluation*, California, Sage Publications.
- PEARSON, Ruth (1999) “El género cuenta en el desarrollo” en Cristina Carrasco (Ed.) *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Barcelona, Icaria, pp. 365-398.

- PICCIOTTO, Robert (2003) “International Trends and Development Evaluation: The Need for Ideas” en *American Journal of Evaluation*, vol. 24, n° 2, pp. 227-234.
- PICCIOTTO, Robert (2002) *Development Cooperation and Performance Evaluation: The Monterrey Challenge*, Washington D.C, The World Bank Operation Evaluation Department.
- PNUD (2001) *Gender Analysis. Learning and Information Pack*, Gender in Development Programme, PNUD.
- PNUD (2000) *Gender Mainstreaming. Learning and Information Pack*, Gender in Development Programme, PNUD, disponible en: http://www.undp.org/gender/docs/GM_INFOPACK/GMBooksArticles (30 de enero de 2011).
- PNUD (1997) *Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados: Manual para los administradores de programas*, Nueva York, Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica, PNUD, disponible en: <http://www.preval.org/documentos/00451.pdf> (30 de enero de 2011).
- PNUD (1995) *Human Development Report. Gender and Human Development*, Nueva York, PNUD.
- RAI, Shirin M. (2003a) “Introduction” en S. Rai (Ed.), *Mainstreaming gender, Democratizing The State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*, Manchester y New York, United Nations and Manchester University Press, pp. 1-11.
- RAI, Shirin M. (2003b) “International Mechanisms for the Advancement of Women: Mainstreaming Gender, Democratizing the State?” en S. Rai (Ed.), *Mainstreaming gender, Democratizing The State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*, Manchester y New York, United Nations and Manchester University Press, pp. 15-39.
- RAO, Aruna y KELLEHER, David (2005) “Is there life after gender mainstreaming?” en *Gender and Development*, vol 13, n° 2, pp. 57-69.
- RAO, Aruna y KELLEHER, David (2003) “Instituciones, organizaciones e igualdad entre hombres y mujeres en la era de la globalización” en J. Kerr y C. Sweetman, *Mujeres y desarrollo: Respuestas a la globalización*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 207-220.
- RAO, Aruna y FRIEDMAN, Michelle (2000) “Transforming Institutions: History and Challenges. An International Perspective” en The Royal Tropical Institute (Ed)

Institutionalizing Gender Equality: Commitment, Policy and Practice, Holand., The Royal Tropical Institute and Oxfam GB, pp. 67-79.

- REEVES, Hazel y SADEN, Sally (2000) “Gender and Development: Concepts and Definitions”, *Bridge Report*, nº 55, Brighton. Institute of Development Studies.
- RIST, Gilbert (2002) *El desarrollo. Historia de una creencia occidental*, Madrid, Ediciones La Catarata e IUDC.
- ROCHE, Chris (2004) *Evaluación de impacto para agencias de desarrollo. Aprendiendo a valorar el cambio*. Barcelona. Intermón Oxfam.
- RODRÍGUEZ, Guiselle, MELÉNDEZ, Narda, VELÁZQUEZ, Emma y FUENTES, María Cecilia (1999) *Tomándole el pulso al género. Sistemas de monitoreo y evaluación sensibles a género*, San José de Costa Rica, Unión Mundial para la Naturaleza y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- RODRÍGUEZ-ARIZA, Carlos (2010) *La gestión de la información en organizaciones de desarrollo* (vol. I y II), Documento de trabajos, serie CECOD, nº 11/2010, Madrid, CEU Ediciones.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene (2006) “Sobre el término género” en Marta Carballo de la Riva (coord.), *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, Madrid, Editorial Catarata e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, pp. 31-54.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene (2005) “La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en la política española de cooperación para el desarrollo. Algunas reflexiones conceptuales” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº15, pp. 127-141.
- ROGERS, Patricia J. y WILLIAMS, Bob (2006) “Evaluation for Practice Improvement and Organizational Learning” en I. Shaw, J. Greene y M. Mark, *The Sage Handbook of Evaluation*, Londres, Sage Publications, pp. 76-97.
- ROSSI, Peter H. y FREEMAN, Howard E. ([1999) *Evaluation. A Systematic Approach*. Newbury Park, California, Sage Publications.
- RUBIO, Ana (2006) “Igualdad de género y políticas públicas” en *Indicadores de género y Estado del Bienestar*, Primer Congreso Internacional, Estudios de género y políticas de igualdad, Instituto Andaluz de la Mujer, pp. 95-105.
- RUIZ-BRAVO LÓPEZ, Patricia y BARRIG, Maruja (2002) *Lineamientos para la incorporación del enfoque de género en el seguimiento y evaluación de proyectos*. Biblioteca electrónica PREVAL II, disponible en: <http://preval.org/files/00497.pdf> (30 de enero de 2011).

- SALAS SERRANO, Julián (2002) “Introducción a la práctica de la evaluación de proyectos de cooperación” en *Cuadernos Bazeak*, nº 52.
- SALLÉ, M^a Ángeles. (2003) “Evaluación de políticas públicas. Aspectos clave y género” en P.Dosal (Coord.) *¿Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de género?* Bizkaia, Diputación Foral de Bizkaia, pp. 21-60.
- SANAHUJA, José Antonio (2009) “Iberoamérica en la política de cooperación al desarrollo: Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses” en C. del Arenal (Coord.) *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y Perspectivas*, Madrid, Instituto Real El Cano y Marcial Pons, pp. 193-239.
- SANAHUJA, José Antonio (2008) “La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas” en *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*, nº 19, pp. 37-55.
- SANAHUJA, José Antonio (2007) “¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo” en Manuela Mesa (Coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid, CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz e Icaria Editorial, pp. 71-101.
- SANAHUJA, José Antonio (2001) “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y la transformaciones de la sociedad internacional” en José Antonio Sanahuja y Manuel Gómez Galán (Coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL. Pp. 51-127.
- SAN MIGUEL ABAD, Nava (2009) “Oportunidades y propuestas en la agenda de género y eficacia. Avanzando hacia 2015” en E. Molina Bayón y N. San Miguel Abad (Coords.), *Nuevas líneas de investigación en género y desarrollo*, Madrid, Oficina de Acción Solidaria y Cooperación, pp. 31-74.
- SEGONE, Marco (Ed.) (2006) *New Trends in Development Evaluation*, Evaluation Working Papers. UNICEF Regional Office for CEE/CIS y IPEN, vol. 5, disponible en: http://www.unicef.org/ceecis/New_trends_Dev_EVALuation.pdf (30 de enero de 2011).
- SERRANO, Araceli, BLANCO, Francisca, LIGERO, Juan Andrés, ALVIRA, Francisco, ESCOBAR, Modesto y SAÉNZ, Alejandro (2011) *La investigación multimétodo*, Madrid, Complutense Ediciones.
- SHADISH, William R., COOK, Thomas D. y LEVITON, Laura C. (1991) *Foundations of Program evaluation. Theories of Practices*, Londres, SAGE Publications.

- SHULHA, Lyn M. y COUSINS, Bradley (1997) “Evaluation Use: Theory, Research, and Practice Since 1986”, en *Evaluation Practice*, vol. 18, nº 3, pp. 195-208.
- SIERRA LEGUINA, Beatriz (2000) “Criterios para la evaluación con perspectiva de género” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 6, pp. 95-112.
- SQUIRES, Judith (2008) *Gender in Political Theory*, Cambridge, Polity Press.
- SQUIRES, Judith (2007) *The New Politics of Gender Equality*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- SQUIRES, Judith (2005) “Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation” en *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, vol. 12, nº 3, pp. 366-388.
- STAKE, Robert E. (2006a) *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*, Barcelona, Editorial Graó.
- STAKE, Robert E. (2006b) *Multiple Case Study Analysis*, Nueva York, Guildford Press.
- STANDING, Hilary (2007) “Gender, Myth and Fable: The Perils Of Mainstreaming In Sector Bureaucracies” en A. Cornwall, E. Harrison y A. Whitehead (Eds.), *Feminisms in Development. Contradictions, Contestations and Challenges*, Londres, Zed Books, pp. 101-111.
- STAUD, Kathleen (2003) “Gender Mainstreaming: Conceptual Links to Institutional Machineries” en S. Rai (Ed.), *Mainstreaming gender, Democratizing The State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*, Manchester, United Nations and Manchester University Press, pp. 40- 65.
- STUFFLEBEAM, Daniel L. (2001a) “The Metaevaluation Imperative” en *American Journal of Evaluation*, vol. 22, nº 2, pp. 183-209.
- STUFFLEBEAM, Daniel L. (2001b) “Evaluation Checklists: Practical Tools for Guiding and Judging Evaluations” en *American Journal of Evaluation*, vol. 22, nº 1, pp. 71-79.
- STUFFLEBEAM, Daniel L. (2000) “Guidelines for Developing Evaluation Checklists: The Checklists Development Checklist (CDC)”, disponible en: <http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/> (30 de enero de 2011).
- STUFFLEBEAM, Daniel L. y SHINKFIELD, Anthony J. (1987) *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona. Paidós.
- SUBIRATS, Joan, KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne y VARONE, Frédéric (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

- SUBIRATS, Joan (2008) “En tiempos de cambio, evaluar” en VV.AA. *El empleo en su contexto económico y social*, Sevilla, Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, pp. 191-205.
- SUBRAHAMANIAN, Ramya (2004) “Making Sense of Gender in Shifting Institutional Contexts: Some Reflections on Gender Mainstreaming” en *IDS Bulletin*, vol. 35, nº 4, pp. 89-94.
- SCHULZ, Nils-Sjard (2010) “Las políticas de desarrollo españolas: Obstáculos para el progreso” en *FRIDE Policy Brief*, nº 29.
- SVENSSON, Kristina (1997) "The Analysis and Evaluation of Foreign Aid" en S. Chelimsky y W.R. Shadish (Ed.) *Evaluation for 21st Century. A Handbook*, Londres. Sage.
- SWEETMAN, Caroline (2004) “Editorial” en Caroline Sweetman (Ed.), *Gender, Development and Diversity*, Oxfam GB, Oxford, pp. 2-9.
- TEZANOS, Sergio (2011) “Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo” en *Revista Sistema*, nº 220, pp. 33-58.
- TOLEDANO, Juan Manuel, GUIMARAES, Joao, ILLÁN, Carlos y FARBER, Vanina (2008) *Buenas prácticas en cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid.
- TOMÁS, Raquel (2010) “Una mirada al enfoque de género de la cooperación española: Avances y cambios frente a viejos y nuevos desafíos institucionales” en *Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Santiago de Compostela.
- TRUE, Jacqui (2003) “Mainstreaming Gender in Global Public Policy” en *International Feminist Journal*, vol. 5, nº 3, pp. 368-396.
- UNEG (2010) *Handbook for Integrating Human Rights and Gender Equality Perspectives in Evaluations in the UN System*, internal draft for the purpose of collecting feedback during the piloting phase.
- UNEG (2005a) *Estándares de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas*, disponible en: <http://www.unevaluation.org/unevaluationstandards> (30 de enero de 2011).
- UNEG (2005b) *Normas de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas*, disponible en: <http://www.unevaluation.org/unevaluationnorms> (30 de enero de 2011).

- VALADEZ, Joseph y BAMBERGER, Michael (1994) “La evaluación de programas de desarrollo en los países en vías de desarrollo”, traducido por PREVAL del libro *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers*, EDI - World Bank, Washington D.C., disponible en: <http://www.preval.org> (30 de enero de 2011).
- VALLES, Miguel S. (2002) *Entrevistas cualitativas*, Cuadernos Metodológicos, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- VARELA DE UGARTE, Fernando y SANTOMÉ CALLEJA, Juan Manuel (2002) “La sostenibilidad en los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo. Un enfoque integral”, Dossier Técnico de EPTISA Internacional, nº 1.
- VARGAS TRUJILLO, Elvia y GAMBARA D’ERRICO, Hilda (Coords.) (2010) *Guía para la evaluación de iniciativas para el desarrollo. Derechos humanos y género*. Madrid, Editorial Catarata.
- VERLOO, Mieke y LOMBARDO, Emanuela (2007) “Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach” en M. Verloo (Ed.), *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapest, CEU Press, pp. 21-49.
- VERLOO, Mieke (2006) “Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union” en *European Journal of Women’s Studies*, vol. 13, nº. 3, pp. 211- 228.
- VEDUNG, Evert (1997) *Evaluación de políticas públicas y programas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- VIÑAS, Verónica y OCAMPO, Ada (2004) *Breve Guía. Conceptos clave de seguimiento y evaluación de programas y proyectos*, Lima, Preval y FIDA.
- VOLIO, Roxana y ZAMBRANO, Ada (2009) “Evaluación de políticas públicas para la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres”, en M. Aparicio García, B. Leyra Fatou y R. Ortega Serrano (Eds.), *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, pp. 120-171.
- VOLIO MONGE, Roxana (2008) “Evaluaciones participativas con enfoque de género”, en *Género y cultura en la planificación del desarrollo*, Las Palmas de Gran Canaria, Fundación Canaria para el Desarrollo Social (FUNDESCAN), pp. 142-157.

- WALBY, Sylvia (2005) “Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice” in *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, vol. 12, nº 3, 321-343.
- WEISS, Carol H. (1998) *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*, Second Edition, Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall.
- WOODFORD-BERGER, Prudence (2004) “Gender Mainstreaming: What Is It (About) and Should We Continue Doing It?” en *IDS Bulletin*, vol. 35, nº 4, pp. 65-72.
- ZABALA, Idoie (1999) “Un viaje a través del tiempo: Treinta años de pensamiento económico feminista en torno al desarrollo” en C. Carrasco (Ed.), *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Barcelona, Icaria, pp.337-364.

PÁGINAS WEB

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<http://www.aecid.es>
- Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
<http://www.sida.se>
- BRIGDE, Institute of Development Studies – University of Sussex
<http://www.bridge.ids.ac.uk/>
- Comité de Ayuda al Desarrollo, Evaluación de Programas de Desarrollo
<http://www.oecd.org/dac/evaluation>
- Red del CAD en Evaluación del Desarrollo - *DAC Network on Development Evaluation*
http://www.oecd.org/site/0,2865,en_21571361_34047972_1_1_1_1_1,00.html
- DAC Evaluation Resource Centre (DEReC)
http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en_35038640_35039563_1_1_1_1_1,00.html
- Department For International Development
<http://www.dfid.gov.uk>
- Europe Aid Cooperation Office.
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/index.htm>
- Gender Impact Assessment (GIA), Comisión Europea
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/method_techniques/conducting_impact_assessments/gender/index_en.htm
- Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Banco Mundial
http://www.bancomundial.org/evaluacion/acerca_IEG.html
- *International Development Evaluation Association (IDEAS)*
<http://www.ideas-int.org>
- *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*
<http://www.wmich.edu/evalctr/jc/>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Suecia
<http://www.ud.se>
- ONU Mujeres – Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
<http://www.unwomen.org/es/>
- PREVAL Seguimiento y evaluación para el desarrollo rural

<http://preval.org/index.php?idioma=8>

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<http://www.undp.org>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – *Evaluation Resource Center*
<http://erc.undp.org/index.html;jsessionid=278D22C8A87DEF9D83C9FF61D75B8405>
- Swedish Agency for Development Evaluation (SADEV)
<http://www.sadev.se/en/>
- United Nations Evaluation Group (UNEG) – Evaluation Resources
<http://www.uneval.org/evaluationresource/index.jsp?ret=true>
- UNDP Evaluation Resource Center (ERC)
<http://erc.undp.org/index.html>

DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

Cooperación oficial británica

- COWI (2006a) *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Volume I. Synthesis Report*, Glasgow, Evaluation Department.
- COWI (2006b) *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Country Case Studies. Volume II. India, Nigeria and Western Balkans*, Glasgow, Evaluation Department.
- COWI (2006c) *Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Thematic Studies. Volume III. Gender and Budget Support. Gender Equality through Justice and Rights-Based Policies and Programmes. DFID's Efforts to Address Gender Equality Goals in International Partnerships. Summary of Research in Gender and DFID's Support to Pro-poor Growth*, Glasgow, Evaluation Department.
- DFID (2010a) "Evaluation Department Gender Equality Action Plan 2010", documentación interna.
- DFID (2010b) "Quality Assurance: Template for Entry level", documentación interna.
- DFID (2010c) "Quality Assurance: Template for Exit level", documentación interna.
- DFID (2009a) "Building the Evidence to Reduce Poverty. The UK's Policy on Evaluation for International Development", disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/evaluation/evaluation-policy.pdf> (30 de enero de 2011).
- DFID (2009b) "Forward Work Programme 2009/10 and List of Evaluations Topics Proposed for 2010/12", disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/evaluation/forward-work-plan0910.pdf> (30 de enero de 2011).
- DFID (2009c) "How to Note on Gender and Social Exclusion Analysis", documentación interna.
- DFID (2008) "How to Note on Integrating Gender within Evaluation", documentación interna.

- DFID (2007) “Gender Equality Action Plan 2007-2009. Making faster progress to gender equality”, disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/Site-search/?q=gender+equality+action+plan> (30 de enero de 2011).
- DFID (2006) “Eliminating World Poverty. Making Governance Work for the Poor”, disponible en: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/wp2006/whitepaper-printer-friendly.pdf> (30 de enero de 2011).
- DFID (2005) *Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff*, DFID Evaluation Department, disponible en: <http://www.dfid.gov.uk> (30 de enero de 2011).
- DFID (2002) *Gender Manual: A Practical Guide for Development Policy Makers and Practitioners*, Social Development Division, disponible en: <http://www.dfid.gov.uk> (30 de enero de 2011).
- DFID (2000) “Target Strategy Paper. Poverty Elimination and the Empowerment of Women”, disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/tspgender.pdf> (30 de enero de 2011).
- DFID (1999) *Gender Planning Frameworks*, disponible en: http://www.snvworld.org/cds/rgGEN/Chapter%202/dfid_planning-frameworks.htm (30 de enero de 2011).
- EDBROOKE, Jill y PETERS, Chris (2005) *Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women’s Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Gender Violence*, Glasgow, Evaluation Department.
- GRELLIER, Rachel (2005) *Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women’s Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Modules HIV & AIDS*, Glasgow, Evaluation Department.
- JOHNSTON, Nicola (2005) *Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women’s Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Conflict and Post Conflict Reconstruction*, Glasgow, Evaluation Department.
- MACDONAGH, Sandra (2005) *Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women’s Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Maternal Mortality*, Glasgow, Evaluation Department.
- MACDONALD, Mandy (2003) *Gender Equality and Mainstreaming in the Policy and Practice of UK Department for International Development. A briefing from the UK*

Gender & Development Network, disponible en <http://www.dfid.gov.uk> (30 de enero de 2011).

- MURISON, Sarah (2005) *Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Migration and Development*, Glasgow, Evaluation Department.
- PINDER, Caroline (2005) *Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Enabling Environment for Growth and Investment*, Glasgow, Evaluation Department.
- RIDELL, Roger C. (2009) "The Quality of DFID'S Evaluation Reports and Assurance Systems. A Report for IACDI based on the Quality Review undertaken by Consultants Burt Perrin and Richard Manning", documentación interna.
- ROSE, Pauline and SUBRAHMANYAN, Ramya (2005) *Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Education*, Glasgow, Evaluation Department.
- SECRETARY OF STATE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (2000) "Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor. White Paper on International Development", disponible en <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2006/New-White-Paper-on-International-Development/> (30 de enero de 2011).
- SECRETARY OF STATE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (1997) "Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century. White Paper on International Development", disponible en <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2006/New-White-Paper-on-International-Development/> (30 de enero de 2011).
- WATERHOUSE, Rachel and NEVILLE, Sally (2005) *Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Voice and Accountability*, Glasgow, Evaluation Department.
- WATKINS, Francis (2004) *Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. DFID's Experience of Gender Mainstreaming: 1995 to 2004*, Glasgow, Evaluation Department.

Cooperación oficial sueca

- ASDI (2010) “Sida’s Evaluation Guidelines and Evaluation Plan 2010”, disponible en: <http://www.sida.se/Global/About%20Sida/Sida%20Utv%C3%A4rderingar/Evaluation%20plan%202010.pdf> (30 de enero de 2011).
- ASDI (2009a) *Gender Equality in Practice. A Manual for Sida*, disponible en: http://www.sida.se/English/About-us/Publication_database/ (30 de enero de 2011).
- ASDI (2009b) “Sida’s Evaluation Plan 2009”, disponible en: http://www.sida.se/English/About-us/Publication_database/ (30 de enero de 2011).
- ASDI (2007) “Sida’s Evaluation Plan 2008”, disponible en: http://www.sida.se/English/About-us/Publication_database/ (30 de enero de 2011).
- ASDI (2006a) *El género importa*, disponible en: http://www.sida.se/English/About-us/Publication_database/ (30 de enero de 2011).
- ASDI (2006b) “Sida’s Evaluation Plan 2007”, disponible en: http://www.sida.se/English/About-us/Publication_database/ (30 de enero de 2011).
- ASDI (2005) “Policy Promoting Gender Equality in Development Cooperation (2005-2010)”, Estocolmo, ASDI.
- ASDI (2004) *Looking Back, Moving Forward. Sida Evaluation Manual*, disponible en: http://www.alnap.org/pool/files/evaluation_manual_sida.pdf (30 de enero de 2011).
- ASDI (2003) *Analysing Gender*, disponible en: http://www.sida.se/English/About-us/Publication_database/ (30 de enero de 2011).
- ASDI (1999) “Sida’s Evaluation Policy”, Estocolmo, Sida.
- BERGSTÉN, Sabina (2001) *Sida’s Gender Policy and Evaluations in relation to contemporary academic thinking*, tesis de máster inédita, Gotemburg Universtiy.
- BYRON, Gabriela, ÖRNEMARK, Charlotte, NYAMWEYA, Pauline y WOLDEMARIAM, Mulunesh (2010a) *Gender Equality in Swedish Development Cooperation. Final Report*, A Sida Evaluation Report 2010:1, Estocolmo, ASDI.
- BYRON, Gabriela y WOLDEMARIAM, Mulunesh (2010b) *Gender Equality in Swedish Development Cooperation. Annex IV: Ethiopia Country Report*, UTV Working Paper 2010:1, Estocolmo, ASDI.
- FARNWORTH, Cathy Rozel (2010) *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes: A study of Sida-supported Agricultural Programmes*, A Sida Evaluation Report 2010:3, Estocolmo, ASDI.

- FARNWORTH, Cathy Rozel y GUTEMA, Tamene H. (2010) *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes – Ethiopia Country Report: A special study of the Sida-Amhara Rural Development Programme (SARDP III) and the work of selected agencies in Ethiopia*, UTV Working Paper 2010:4, Estocolmo, ASDI.
- FARNWORTH, Cathy Rozel y MUNACHONGA, Monica (2010) *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes - Zambia Country Report Working*, Paper 2010:8, Estocolmo, ASDI.
- FARNWORTH, Cathy Rozel y OBUYA, Marceline (2010) *Gender Aware Ap Gender Aware Approaches in Agricultural Approaches in Agricultural Programmes – Kenya Country Report: A special study of the National Agriculture and Livestock Extension Programme (NALEP II)*, UTV Working Paper 2010:5, Estocolmo, ASDI.
- FORSS, Kim, VEDUNG, Evert, KRUSE, Stein Erik, MWAISELAGE, Agnes y NILSDOTTER, Anna (2008) *Are Sida Evaluations Good Enough? An Assessment of 34 Evaluation Reports*, Sida Studies in Evaluation 08/01, Estocolmo, ASDI.
- FREEMAN, Ted, MIKKELSEN, Britha *et al.* (2003) *Reflection on Experiences of Evaluating Gender Equality*, Sida Studies in Evaluation 03/01, Estocolmo, ASDI.
- FREEMAN, Ted, BARAHONA, Milagros, BONDE, Ane, FORTI, Sarah, MIKKELSEN, Britha y SALINAS, Guadalupe (2002) *Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries. Country Report Nicaragua*, A Sida Evaluation Report 2002/01:1, Estocolmo, ASDI.
- GALLINA, Ambra (2010) *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes – International Literature Review*, UTV Working Paper 2010:3, Estocolmo, ASDI.
- GALLINA, Ambra y CHIDIAMASSAMBA, Catarina (2010) *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes – Mozambique Country Report: A special study of the National Agricultural Development Programme (ProAgri II)*, UTV Working Paper 2010:6, Estocolmo, ASDI.
- GALLINA, Ambra y OCÓN, Lola (2010) *Enfoques de Género en los Programas de Agricultura: El caso del programa Fondo de Desarrollo Agropecuario (FondeAgro)*, UTV Working Paper 2010:7, Estocolmo, ASDI.
- GRÖNVALL, Marie (1998) *A Brief Presentation of Swedish Work and Policies on Gender Equality*, Estocolmo, ASDI.
- KELLER, Bonnie, FORTI, Sarah, MIKKELSEN, Britha, POSSING, Susanne, SCHOEMAN, Kgotso, SEROTE, Rose-Pearl Pethu (2002) *Mainstreaming Gender*

Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries. Country Report South Africa, A Sida Evaluation Report 2002/01:3, Estocolmo, ASDI.

- MIKKELSEN, Britha, FREEMAN, Ted, KELLER, Bonnie *et al.* (2002a) *Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries*, A Sida Evaluation Report 2002/01, Estocolmo, ASDI.
- MIKKELSEN, Britha, FREEMAN, Ted, HUDA, Mirza Najmul, LEOWINATHA, Sevilla y RAHMAN, Jowshan A. (2002b) *Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries. Country Report Bangladesh*, A Sida Evaluation Report 2002/01:2, Estocolmo, ASDI.
- MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS (2003) "Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development", disponible en: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/24520> (30 de enero de 2011).
- ÖRNEMARK, Charlotte y NYAMWEYA, Pauline (2010) *Gender Equality in Swedish Development Cooperation. Annex V: Kenya Country Report*, UTV Working Paper 2010:2. Stockholm, Estocolmo, ASDI.
- PECK, Lennart (1998) *Evaluating Gender Equality – Policy and Practice. An assessment of Sida's evaluations in 1997-1998*, Sida Studies in Evaluation, Estocolmo, ASDI.
- UGGLA, Fredrik (2007) *Mainstreaming at Sida: A Synthesis Report*, Sida Studies in Evaluation 07/05, Estocolmo, ASDI.
- WOODFORD-BERGER, P. (2000) *Gender Equality and Women's Empowerment. A DAC review of agency experiences 1993-1998*, Estocolmo, ASDI.

Cooperación oficial española

- AECID (2010) “Informe AECID ante la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe”, documentación interna.
- AECID (2009) “Las mujeres, motor de desarrollo”. Dossier Género en Desarrollo: Proyectos de Género de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, documentación interna.
- ALCALDE, Ana Rosa y LÓPEZ, Irene (2004) *Guía para la integración de la igualdad entre mujeres y hombres en los proyectos de la cooperación española*, Madrid, MAE-SECIPI.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2004) “Programa de Cooperación Internacional - Mujeres y Desarrollo”, Madrid, Instituto de la Mujer.
- *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (Ley 23/1998 del 7 de julio).
- MAE (2003a) *Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia*, Madrid, MAE-SECIPI.
- MAE (2003b) *Evaluación Programa de Cooperación Hispano-Peruano 1999-2001*, Madrid, MAE-SECIPI.
- MAE (2003c) *Evaluación del Programa de Patrimonio cultural de la Cooperación Española*, Madrid, MAE-SECIPI.
- MAE (2003d) *Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano*, Madrid, MAE-SECIPI.
- MAE (2001a) “Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004”, Madrid, MAE-SECIPI.
- MAE (2001b) (1998) *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*, Madrid, MAE-SECIPI.
- MAE (2001c) *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*, Madrid, MAE-SECIPI.
- MAE (2001) *Informe de Evaluación 10/2000. El Programa SAIL en la isla de Camiguín Filipinas*, Madrid, MAE-SECIPI.
- MAE (2000) *Informe de Evaluación 9/2000. El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA*, Madrid, MAE-SECIPI.
- MAEC (2009a) *Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid, MAEC-SECI.

- MAEC (2009b) *Informe de Evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Madrid, MAEC-SECI.
- MAEC (2009c) “Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012”, Madrid, MAEC y SECI.
- MAEC (2008a) *Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior*, Madrid, MAEC-SECI.
- MAEC (2008b) *Evaluación de la Cooperación Española con México*, Madrid, MAEC-SECI.
- MAEC (2007a) “Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española”, Madrid, MAEC y SECI.
- MAEC (2007b) *Evaluación del Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica*, Madrid, MAEC-SECI.
- MAEC (2007c) *Evaluación de la Cooperación Española en Marruecos*, Madrid, MAEC-SECI.
- MAEC (2007d) “La política de evaluación en la cooperación española” Madrid, MAEC-SECI.
- MAEC (2007e) *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española* Madrid, MAEC.
- MAEC (2005a) *Evaluación Intermedia del Proyecto Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguent, Mauritania*, Madrid, MAEC-SECI.
- MAEC (2005b) *Evaluación de la Cooperación Española en salud en Mozambique*, Madrid, MAEC-SECI.
- MAEC (2005c) *Evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC)*, Madrid, MAEC-SECI.
- MAEC (2005d) *Evaluación ex-post del programa de desarrollo local y fortalecimiento municipal de Honduras PRODEMHON*, Madrid, MAEC-SECI.
- MAEC (2005e) “Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008”, Madrid, MAEC-SECI.
- MAEC (2005d) *Evaluación ex-post del programa de desarrollo local y fortalecimiento municipal de Honduras PRODEMHON*, Madrid, MAEC-SECI.

- MAEC (2004) *Evaluación del Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico-arquitectónico y para el desarrollo turístico y agrícola de Cidada-Velha en la República de Cabo Verde*, Madrid, MAEC-SECI.
- UNIFEM (2010) Nota informativa de la Unidad de Evaluación de UNIFEM. Iniciativa de UNIFEM Gestión Global del Conocimiento sobre Igualdad de Género y Violencia contra las mujeres y las niñas. Pilar I: “Desarrollo de capacidades y generación de conocimiento sobre la igualdad de género a través de la evaluación”.

ANEXOS

Anexo I. Matriz de metaevaluación

Criterio 1. Los contenidos de género en la definición y planteamiento de la evaluación			
Subcriterios	Preguntas de evaluación	Indicadores	Técnicas de recogida de información y fuente de información¹⁸³
El contexto político de la evaluación	<p>¿Cuáles han sido los objetivos centrales de la política oficial de cooperación en cada país?</p> <p>¿Cuáles han sido sus áreas estratégicas de intervención?</p> <p>¿Cuál ha es el peso de la AOD en relación a su producto nacional fruto?</p> <p>¿Cómo se define la desigualdad de género en la política oficial de cooperación?</p> <p>¿Qué estrategias se han desarrollado para promover la igualdad de género?</p> <p>¿Qué peso tienen las cuestiones de género en el total de la AOD?</p>	<p>Objetivos expresos de la política oficial de cooperación.</p> <p>Áreas estratégicas definidas por la política oficial de cooperación.</p> <p>Porcentaje AOD en relación a PNB</p> <p>Definición manifiesta de la desigualdad de género en la política oficial de cooperación.</p> <p>Tipo de estrategia puesta en marcha para impulsar la igualdad de género, cuestiones de género trabajadas y acciones diseñadas.</p> <p>Porcentaje de AOD dirigido a género.</p>	<p>Análisis documental: política de cooperación internacional, de las estrategias de promoción de la igualdad de género y de los presupuestos de cooperación.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de género.</p>
La estructura y la política de evaluación	¿Cuáles son los principales cambios	Manifestación reiterada de las	Análisis documental de las políticas y

¹⁸³ Mientras que la técnica de recogida de información constituye la herramienta a través de la cuál se obtiene una determinada información, la fuente de información hace referencia a la ubicación de dicha información. A lo largo de la matriz, se explicita las fuentes de información cuando se realiza un análisis documental. Cuando se aplican entrevistas semi-estructuradas, se explicita la persona entrevistada.

	<p>estructurales acaecidos en materia de evaluación?</p> <p>¿Qué presupuesto gestiona cada unidad de evaluación?</p> <p>¿Con qué plantilla cuentan las unidades de evaluación?</p> <p>¿Cuál es la producción evaluativa de cada una de las unidades de evaluación?</p> <p>¿Cuál es su ubicación en el organigrama?</p> <p>¿Cuáles son los mandatos en materia de evaluación en las cooperaciones objeto de estudio? ¿Qué función se le otorga a la evaluación?</p> <p>¿Cuáles son los objetos centrales de la evaluación?</p> <p>¿Cuáles son los principales contenidos evaluados?</p> <p>¿Cuál o cuáles han sido los enfoques metodológicos apoyados desde las unidades de evaluación?</p>	<p>transformaciones estructurales en materia de evaluación.</p> <p>Monto total destinado a la evaluación de la ayuda en cada unidad. Proporción sobre el total de AOD.</p> <p>Número de personas que están vinculadas a las unidades de evaluación.</p> <p>Número de evaluaciones por año.</p> <p>Visualización de la ubicación de las unidades de evaluación en los organigramas.</p> <p>Mandatos en evaluación expresos en las políticas de evaluación.</p> <p>Objetos definidos como centrales en las unidades de evaluación.</p> <p>Contenidos que han sido definidos como objeto de análisis en las evaluaciones.</p> <p>Enfoques evaluativos adoptados desde las unidades de evaluación.</p>	<p>planes de evaluación y de los presupuestos de cooperación.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de evaluación.</p>
Concepción de la desigualdad de género	<p>¿Cómo se define la desigualdad de género en evaluación?</p>	<p>Aspectos de género tratados en la política, los procedimientos y las metodologías de evaluación.</p> <p>Vinculación de las cuestiones tratadas con los enfoques del bienestar, MED o</p>	<p>Análisis documental de las políticas, procedimientos, metodologías e informes de evaluación.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de</p>

		GED.	evaluación.
La integración de las cuestiones de género en la acotación de la evaluación	¿Se incorporan las cuestiones de género en las políticas, procedimientos y metodologías de evaluación?	Inclusión manifiesta de las cuestiones de género en las políticas, procedimientos y metodologías de evaluación.	Análisis documental de las políticas, procedimientos, metodologías e informes de evaluación.
	¿En la evaluación de qué tipo de programas se incluye un análisis de las cuestiones de género?	Manifestación reiterada sobre la incorporación de la perspectiva de género en programas exclusivamente de género o en todo tipo de programas. Número de evaluaciones que incorporan género por tipo de programa.	Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de evaluación.
	¿Qué recursos humanos se destinan a evaluación y género?	Recursos humanos asignados a evaluación y género.	
	¿Qué influencia ha tenido el contexto internacional en materia de género y evaluación?	Influencia expresa de forma reiterada del contexto internacional.	
	¿Y el contexto nacional?	Influencia expresa de forma reiterada del contexto nacional.	

Criterio 2a. La perspectiva de género en los procesos evaluativos Evaluaciones específicas de género –casos británico y sueco–			
Subcriterios	Preguntas de evaluación	Indicadores	Técnicas de recogida de información y fuente de información
Las evaluaciones de género y el contexto evaluativo.	<p>¿Qué peso tienen las evaluaciones de género sobre el total de del trabajo evaluativo de las unidades de evaluación en el período 2000-2010?</p> <p>¿Qué evaluaciones de género han sido desarrolladas por las unidades de evaluación en este mismo período?</p> <p>¿Cómo ha influido el contexto nacional en el desarrollo de estas evaluaciones?</p> <p>¿Y el contexto internacional?</p>	<p>Número de informes de género por el total de informes de evaluación publicados entre el año 2000 y el 2010.</p> <p>Título de las evaluaciones desarrolladas.</p> <p>Influencia expresa de forma reiterada del contexto nacional.</p> <p>Influencia expresa de forma reiterada del contexto internacional.</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de evaluación.</p>
Características generales de las evaluaciones	<p>¿Cuál es el objeto de la evaluación?</p> <p>¿Qué tipo de evaluación se ha desarrollado?</p> <p>¿Quiénes han llevado a cabo la evaluación?</p> <p>¿Qué duración ha tenido la evaluación?</p> <p>¿Cuáles han sido sus productos finales?</p> <p>¿Cuál ha sido su presupuesto?</p>	<p>Tipo de intervenciones evaluadas. Contenidos de las intervenciones evaluadas.</p> <p>Tipo de evaluación manifiesta en los informes de evaluación.</p> <p>Autoría expresa en los informes de evaluación.</p> <p>Duración manifiesta en los informes de evaluación.</p> <p>Número y tipo de productos finales.</p> <p>Presupuesto de cada una de las</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio.</p>

		evaluaciones.	
Función y finalidad de las evaluaciones en relación a la igualdad de género	<p>¿Cuál es la función de las evaluaciones de género? ¿Mejorar los programas? ¿Optimizar el funcionamiento interno de las instituciones? ¿Rendir cuentas?</p> <p>En cuanto a su finalidad, ¿las cuestiones de género se incorporan en evaluación sólo como un requerimiento técnico? ¿Se asume también el componente político?</p>	<p>Funciones explícitas en los TdR y en los informes de evaluación.</p> <p>Manifestación sobre la motivación para evaluar expresa en las políticas de evaluación y por parte de personal de unidades de evaluación.</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de evaluación.</p>
Delimitación de las cuestiones a evaluar: Los criterios, preguntas de evaluación y los indicadores	<p>¿Cuáles son los criterios de evaluación? ¿Qué dimensiones de género se analizan en las evaluaciones de género? ¿Qué tipos de cambio se valoran y a qué niveles de actuación se atiende?</p> <p>¿Y en las preguntas de evaluación?</p>	<p>Tipo y contenido de los criterios de evaluación establecidos en TdR y en informes de evaluación</p> <p>Contenido de las preguntas de evaluación</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de evaluación.</p>
Los indicadores de género	<p>¿Qué tipo de indicadores son utilizados?</p> <p>¿Cómo se construyen estos indicadores?</p>	<p>Tipo de dimensiones medidas a través de los indicadores de evaluación.</p> <p>Forma de elaboración de los indicadores de evaluación.</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio.</p>
Metodología de evaluación y técnicas de recogida de información	<p>¿Qué tipo de metodología se promueve desde los manuales de evaluación de las diferentes cooperaciones?</p> <p>¿Qué caracterizan, frente al modelo generalizado, a las opciones metodológicas adoptadas en las evaluaciones que incluyen aspectos de género?</p>	<p>Opciones metodológicas propuestas en manuales de evaluación.</p> <p>Características específicas de las opciones metodológicas adoptadas en las evaluaciones que abordan las cuestiones de género.</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio y de las metodologías de evaluación.</p>

	<p>¿Qué técnicas son utilizadas para la evaluación de género?</p> <p>¿Se adecúan a las diferencias de horario, espacio y tipo de comunicación de mujeres y hombres?</p> <p>¿Se dispone de datos previos desagregados por sexo?</p> <p>¿Qué estrategias se desarrollan ante la falta de datos desagregados?</p>	<p>Técnicas aplicadas para analizar y valorar las cuestiones de género.</p> <p>Adecuación de las técnicas a las particularidades de mujeres y hombres.</p> <p>Manifestación sobre la disponibilidad de este tipo de datos.</p> <p>Estrategias desarrolladas ante la escasez de datos desagregados.</p>	
Difusión y utilización de los resultados sobre igualdad de género	<p>¿Se han difundido los informes de evaluación?</p> <p>¿Cuáles han sido los mecanismos de difusión utilizados?</p> <p>¿A quién se ha dirigido la comunicación? ¿Quiénes han quedado excluidos?</p> <p>¿Cómo resultado de las evaluaciones se han producido cambios en el diseño de las políticas en relación a la igualdad de género?</p> <p>¿Se han producido transformaciones en el modo de funcionamiento de las instituciones gestoras o financiadoras de los programas?</p> <p>¿Se ha mejorado la rendición de cuentas en materia de igualdad de género?</p>	<p>Difusión expresa de los informes de evaluación de género.</p> <p>Tipo de mecanismos utilizados para la difusión de los informes.</p> <p>Agentes críticos que han sido informados de los resultados de las evaluaciones y aquellos que no lo han sido.</p> <p>Cambios manifiestos en el diseño de las políticas.</p> <p>Transformaciones manifiestas en los mecanismos de gestión y evaluación.</p> <p>Existencia de mayor información sobre los resultados en materia de igualdad de</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de evaluación y de unidades de género.</p>

		<p>género.</p> <p>Conocimiento expreso de las dificultades en las intervenciones en materia de género.</p>	
--	--	--	--

Criterio 2b. La perspectiva de género en los procesos evaluativos Praxis evaluativa en su conjunto –caso español–			
Subcriterios	Preguntas de evaluación	Indicadores	Técnicas de recogida de información y fuente de información
El contexto evaluativo de las evaluaciones	<p>¿Qué evaluaciones han sido desarrolladas por DGPOLDE en el período 2000-2010?</p> <p>¿Cómo ha influido el contexto nacional en el desarrollo de estas evaluaciones?</p> <p>¿Y el contexto internacional?</p>	<p>Título de las evaluaciones desarrolladas.</p> <p>Influencia expresa de forma reiterada del contexto nacional.</p> <p>Influencia expresa de forma reiterada del contexto internacional.</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de evaluación.</p>
Características generales de las evaluaciones	<p>¿Cuál es el objeto de la evaluación?</p> <p>¿Qué tipo de evaluación se ha desarrollado?</p> <p>¿Qué duración ha tenido la evaluación?</p> <p>¿Cuál ha sido su presupuesto?</p>	<p>Tipo de intervenciones evaluadas. Contenidos de las intervenciones evaluadas.</p> <p>Tipo de evaluación manifiesta en los informes de evaluación.</p> <p>Duración manifiesta en los informes de evaluación.</p> <p>Presupuesto de cada una de las evaluaciones.</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio.</p>
El equipo de evaluación	<p>¿Quiénes llevan a cabo la evaluación?</p> <p>¿Hay requerimientos explícitos en los TdR en relación al equilibrio de género?</p> <p>¿Y en relación a la experiencia en</p>	<p>Autoría expresa en los informes de evaluación.</p> <p>Información relativa al equipo de evaluación en los TdR.</p> <p>Información relativa al equipo de</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio.</p>

	<p>materia de género?</p> <p>¿Existe equilibrio de género en el equipo de evaluación?</p> <p>¿El equipo evaluador cuenta con formación y experiencia en materia de igualdad de género?</p>	<p>evaluación en los TdR.</p> <p>Información sobre el equipo evaluador recogida en los informes.</p> <p>Información sobre el perfil el equipo evaluador existente en los informes.</p>	
<p>Función y contenidos de la evaluación. Los criterios, preguntas de evaluación e indicadores</p>	<p>En relación a la función de la evaluación, ¿ésta persigue rendir cuentas en clave de género, mejorar el funcionamiento interno de las organizaciones y el diseño de las actuaciones en pro de una mayor igualdad entre mujeres y hombres?</p> <p>¿Se incluye la perspectiva de género en la definición de los criterios de evaluación?</p> <p>¿Y en las preguntas de evaluación?</p> <p>¿Se definen indicadores sensibles al género para la evaluación?</p>	<p>Propósitos explícitos en los TdR y en los informes de evaluación.</p> <p>Modo en el que se incluye el género en la definición de criterios en los TdR y en los informes de evaluación.</p> <p>Modo en el que se aborda el género en las preguntas de evaluación.</p> <p>Inclusión reiterada de indicadores sensibles al género.</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de evaluación.</p>
<p>Metodología de evaluación y técnicas de recogida de información</p>	<p>¿Qué tipo de metodología se promueve desde los manuales de evaluación de la cooperación española?</p> <p>¿Qué metodología se utiliza en las evaluaciones analizadas?</p> <p>¿Se hace una referencia explícita a la atención al género en el diseño metodológico? ¿Y en la aplicación de las técnicas?</p> <p>¿Se adecúan a las diferencias de horario,</p>	<p>Opciones metodológicas propuestas en manuales de evaluación.</p> <p>Características de las metodologías adoptadas.</p> <p>Adecuación del diseño metodológico y las técnicas a las particularidades de mujeres y hombres.</p> <p>Adecuación al horario, espacio y tipo de</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio y de las metodologías de evaluación.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de evaluación.</p>

	espacio y tipo de comunicación de mujeres y hombres?	comunicación.	
Elaboración del informe de evaluación	<p>¿Se incluyen cuestiones de género en el análisis y en la redacción de resultados?</p> <p>En el informe, ¿qué dimensiones de género se analizan? ¿Qué tipos de cambio se valoran y a qué niveles de actuación se atiende?</p> <p>¿Estas cuestiones son recogidas también en conclusiones y recomendaciones?</p> <p>¿Existe una correlación entre este análisis y los criterios, preguntas e indicadores establecidos?</p> <p>¿Las cuestiones de género se incluyen en evaluación sólo como un requerimiento técnico? ¿Se asume también el componente político?</p>	<p>Comprobación de la inclusión de cuestiones de género en el análisis.</p> <p>Dimensiones de género, tipos de cambio y niveles de actuación que aparecen de modo recurrente en criterios, preguntas e indicadores</p> <p>Presencia de las cuestiones de género en las conclusiones y recomendaciones.</p> <p>Contraste entre el análisis y los criterios, preguntas e indicadores de evaluación.</p> <p>Manifestación sobre la motivación para evaluar expresa en las políticas de evaluación y por parte de personal de unidades de evaluación.</p> <p>Avances y retos a este respecto.</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de evaluación.</p>
Difusión y utilización de los resultados sobre igualdad de género	<p>¿Se han difundido los informes de evaluación?</p> <p>¿Cuáles han sido los mecanismos de difusión utilizados?</p> <p>¿A quién se ha dirigido la comunicación? ¿Quiénes han quedado excluidos?</p> <p>¿La información difundida ha sido pertinente y útil para la mejora de las</p>	<p>Difusión expresa de los informes de evaluación de género.</p> <p>Tipo de mecanismos utilizados para la difusión de los informes.</p> <p>Agentes críticos que han sido informados de los resultados de las evaluaciones y aquellos que no lo han sido.</p> <p>Tipo y calidad de la información difundida en relación a la igualdad de</p>	<p>Análisis documental de las evaluaciones objeto de estudio.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas: Personal de las unidades o departamentos de evaluación y de unidades de género.</p>

	<p>acciones en materia de igualdad de género?</p> <p>¿Cómo resultado de las evaluaciones se han producido cambios en el diseño de las políticas en relación a la igualdad de género?</p> <p>¿Se han producido transformaciones en el modo de funcionamiento de las instituciones gestoras o financiadoras de los programas?</p> <p>¿Se ha mejorado la rendición de cuentas en materia de igualdad de género?</p>	<p>género.</p> <p>Carácter aplicado y útil de las recomendaciones.</p> <p>Cambios manifiestos en el diseño de las políticas.</p> <p>Transformaciones manifiestas en los mecanismos de gestión y evaluación.</p> <p>Existencia de mayor información sobre los resultados en materia de igualdad de género.</p> <p>Conocimiento expreso de las dificultades en las intervenciones en materia de género.</p>	
--	--	---	--

Anexo II. Entrevistas

Entrevistas a personal de la cooperación británica

Nombre	Puesto	Antigüedad en el cargo	Lugar y fecha
Nick York	Jefe del Departamento de Evaluación del DFID.	Desde 2004	Glasgow, 13 de julio de 2010
Lina Payne	Asesora en material de desarrollo social y responsable del grupo de género, Departamento de Evaluación del DFID.	Desde 2007	Glasgow, 7 de julio de 2010
Mark Herbert	Asesor en material de gestión del conocimiento y miembro del grupo de género, Departamento de Evaluación del DFID.	Desde 2008 a 2010	Glasgow, 6 de julio de 2010
Liz Ramage	Secretaria técnica, IACDI	Desde 2007	Glasgow, 6 de julio de 2010

Entrevistas a personal de la cooperación sueca

Nombre	Puesto	Antigüedad en el cargo	Lugar y fecha
Joakim Molander	Técnico de evaluación, ASDI	Desde 2003 a 2007	Estocolmo, 20 de mayo de 2010
	Jefe del Departamento de Evaluación (UTV), ASDI	Desde 2008	
Susanne Wadstein	Jefa del Equipo de Género, ASDI	Desde 2006 a 2010	Estocolmo, 20 de mayo de 201
Gunilla Törnqvist	Directora general, SADEV	Desde 2008	Skype, 12 de junio de 2010
Carolina Johansson Wennerholm	Responsables del Programa de Igualdad de Género, SADEV	Desde 2009 a 2010	Estocolmo, 20 de mayo de 2010
Pia Karlsson	Responsable de la evaluación "Education – a way to gender equality?"	Desde 2008 a 2010	Karlstad, 18 de mayo de 2010

Entrevistas a personal de la cooperación española

Nombre	Puesto	Antigüedad en el cargo	Lugar y fecha
Cecilia Rocha de la Fuente	Jefa de la División de Evaluación - DGPOLDE	Desde 2007	Madrid, 18 de junio de 2010
Carlos Rodríguez Ariza	Técnico de evaluación, División de Evaluación - DGPOLDE	Desde 2008	Madrid, 8 de abril de 2010
Iván Touza Montero	Técnico de evaluación, División de Evaluación - DGPOLDE	Desde 2008	Madrid, 18 de febrero de 2010
Laura González Garcés	Técnica de evaluación, División de Evaluación – DGPOLDE (abril 2006 a diciembre 2009)	Desde 2006 a 2009	Skype, 14 de julio de 2010
Elisa Nieto Maestro	Jefa de la División de Género, Departamento de Cooperación Sectorial y de Género AECID	Desde 2010	Madrid, 13 de mayo de 2010
Nava San Miguel Abad	Responsable del Área de Género, DGPOLDE	Desde 2004	Madrid, 13 de mayo de 2010
Belén Sanz	Técnica de evaluación, OPE	Desde 2002	Praga, 8 de octubre de 2010
	Jefa de la División de Evaluación - DGPOLDE	Desde 2005 a 2007	

Entrevistas a otras personas clave

Nombre	Perfil	Fecha y lugar
Catherine Gaynor	Consultora externa en materia de evaluación y género para la cooperación británica	Skype, 5 de julio de 2010
Britha Mikkelsen	Consultora externa en materia de evaluación y género para la cooperación británica y la cooperación sueca	Karlstad, 18 de mayo de 2010
Barbro Svedberg	Consultora externa en materia de evaluación y género para la cooperación sueca	Estocolmo, 19 de mayo
Clara Murguialday	Consultora externa en materia de evaluación y género	Teléfono, 2 de junio

Anexo III. Comparación entre la Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Áreas de especial interés de la Plataforma de Acción de Beijing	Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculados con las áreas de especial interés de la PdA
La persistente y creciente carga de la pobreza sobre las mujeres.	Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
La falta de acceso, las desigualdades y las carencias en la educación y formación de las mujeres.	Objetivo 2. Lograr el acceso universal a la educación primaria.
La falta de acceso, las desigualdades y las carencias en materia de salud y servicios relacionados.	Objetivo 5. Mejorar la salud materna Objetivo 6. Combatir el VIH/ sida, la malaria y otras enfermedades
La violencia contra las mujeres.	-----
Las consecuencias de los conflictos armados y de otro tipo en las mujeres, incluidas las mujeres que viven bajo ocupación extranjera.	-----
La desigualdad entre mujeres y hombres en las estructuras y políticas económicas, en todas las formas de actividad productiva y en el acceso a los recursos.	Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres: Porcentaje de mujeres en el empleo no agrícola.
La desigualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones a todos los niveles.	Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres: Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional
La falta de mecanismos suficientes a todos los niveles para promover el avance de las mujeres.	-----
La falta de respeto, promoción y protección de todos los derechos humanos de las mujeres.	-----
Los estereotipos sobre las mujeres y la desigualdad de acceso y participación de las mujeres en todos los sistemas de comunicación.	-----
La desigualdad entre mujeres y hombres en la gestión de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.	-----
La persistente discriminación contra las niñas y la violación de sus derechos.	-----

Fuente: Instituto de la Mujer (1996) y OMD expuestos en <http://www.undp.org/spanish/mdg/index.shtml>

Anexo IV. Principales marcos de “análisis de género”

Marco	Enfoque de desarrollo	Aportaciones del marco
Marco analítico de Harvard	“Estrategia de la eficiencia”, “enfoque MED”	Perfil de actividades (reproductivas y productivas) Perfil de acceso a y control sobre los recursos y beneficios Consideración de los factores contextuales influyentes Análisis del ciclo del proyecto
“Triple rol” de Moser o método de la DPU	Enfoque ecléctico	Triple rol (reproductivo, productivo y comunitario) Necesidades prácticas de género (NPG) y necesidades estratégicas de género (NEG) Matriz de enfoque de las políticas
Matriz de análisis de género (MAG)	“Enfoque GED”	Cuatro ejes de análisis: mujeres, hombres, hogar y comunidad Cuatro categorías de estudio: trabajo, tiempo, recursos y factores culturales
Marco de empoderamiento de la mujer o método de Longwe	“Estrategia del empoderamiento”, “enfoque GED”	Niveles en el análisis de la igualdad: el bienestar, el acceso, la concienciación, la participación y el control Grados de reconocimiento de los “contenidos de género”: negativo, neutral y positivo
Metodología de análisis de las relaciones sociales o modelo del IDS (Institute of Development Studies)	“Enfoque GED”	Necesidades prácticas e intereses estratégicos de género Análisis de las relaciones sociales en el mercado, el Estado, la comunidad y el hogar Políticas ciegas al género, políticas neutrales al género, políticas específicas de género y políticas redistributivas de género

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2001), DFID (1999), Miller y Razavi (1998) y Moser (1995).

Anexo V. Recursos y producción de las unidades centrales de evaluación

Recursos y producción en 2009¹⁸⁴

	Presupuesto de unidad central de evaluación (dólares)	% Presupuesto de unidad central de evaluación sobre total AOD	Plantilla (nº personas)	Media de evaluaciones al año (nº informes)
Cooperación española	458.000	0,016%	5	3
Cooperación británica	9.046.499	0,094%	21	23
Cooperación sueca	8.200.000	0,174%	32	27
Media de las agencias bilaterales	3.417.854	0,156%	13	23

¹⁸⁴ Estos datos han sido extraídos de CAD, *Development Evaluation... op. cit.*, pág. 111. Todos ellos fueron obtenidos a través de un cuestionario electrónico y entrevistas telefónicas. Se trata de datos contruidos específicamente para dicho estudio y que dependen, en cada caso, de la propia acotación de la evaluación que haga cada donante.

Esto puede ayudar a explicar algunas diferencias llamativas en el presupuesto destinado a evaluación. Por ejemplo, Italia, país con escasa trayectoria y énfasis en la evaluación, dirige el 0,10 % de su AOD a la unidad central de evaluación por encima del 0,09% que destina Reino Unido, país con una larga experiencia en esta materia y que, sin embargo, se encuentra por debajo de la media de agencias bilaterales según estos datos.

Anexo VI. Las evaluaciones de género de la cooperación británica (2000-2010)

Evaluación de género	Objeto	Período de análisis	Tipo de evaluación	Agentes	Duración	Productos finales	Presupuesto ¹⁸⁵ (euros)
<i>DFID's Experience of Gender Mainstreaming: 1995-2004</i> (Watkins, 2004)	Política y programación británica en materia de igualdad de género a través del estudio de los instrumentos internos, los modelos de <i>mainstreaming</i> de género y el trabajo con socios	1995-2004	Formativa, simultánea, de diseño y resultados, externa	Gestionada por EvD y ejecutada por una evaluadora externa	De mayo a octubre 2004	Un informe de evaluación en formato <i>Working Paper</i>	49.500 €
<i>Thematic Evaluation: Voice and Accountability</i> (Waterhouse y Neville, 2005)	Política del DFID y acciones específicas en relación con la participación política de las mujeres y la rendición de cuentas a través de dos estudios de caso en Bangladesh y Uganda y experiencias concretas en otros países del Sur	1995-2005	Formativa, simultánea, de diseño, procesos y resultados, externa	Gestionada por EvD y ejecutada por dos evaluadoras externas	No especifica	Un informe de evaluación en formato <i>Working Paper</i>	20.625 €
<i>Thematic Evaluation: Maternal Mortality</i> (Macdonagh, 2005)	Política del DFID y acciones específicas en el área de salud materna a través de tres estudios de caso en Camboya, La India y Nigeria	1995-2005	Formativa, simultánea, de diseño y procesos, externa	Gestionada por EvD y ejecutada por una evaluadora externa	30 días	Un informe de evaluación en formato <i>Working Paper</i>	22.392 €

¹⁸⁵ El presupuesto en libras esterlinas ha sido convertido a euros utilizando el tipo de cambio actual.

<i>Thematic Evaluation: Gender Violence</i> (Edbrooke y Peters, 2005)	Política del DFID y acciones específicas en el área de violencia de género a través de cinco estudios de caso en Brasil, Centroamérica, Jordania, Pakistán y Sudáfrica.	1995-2005	Formativa, simultánea, de diseño, procesos y resultados, externa	Gestionada por EvD y ejecutada por una evaluadora externa	No especifica	Un informe de evaluación en formato <i>Working Paper</i>	15.321 €
<i>Thematic Evaluation: Enabling Environment for Growth and Investment</i> (Pinder, 2005)	Política del DFID y acciones específicas de creación de entornos favorables para el crecimiento y la inversión en cinco programas país –Bangladesh, Guayana, Kenia, Mozambique y Ucrania–	1995-2005	Formativa, simultánea, de diseño, procesos y resultados, externa	Gestionada por EvD y ejecutada por una evaluadora externa	No especifica	Un informe de evaluación en formato <i>Working Paper</i>	20.625 €
<i>Thematic Evaluation: Education</i> (Rose y Subrahmanian, 2005)	Política del DFID y nuevas modalidades de ayuda en el sector de la educación en diez países en concreto –Afganistán, Bangladesh, Etiopía, La India, Ghana, Malawi, Nepal, Nigeria, Ruanda y Pakistán–	1995-2005	Formativa, simultánea, de diseño, procesos y resultados, externa	Gestionada por EvD y ejecutada por dos evaluadoras externas	No especifica	Un informe de evaluación en formato <i>Working Paper</i>	17.678 €
<i>Thematic Evaluation: Conflict and Post-conflict</i>	Política del DFID, estructuras y mecanismos así como acciones específicas en materia de	1995-2005	Formativa, simultánea, de diseño, de procesos y externa	Gestionada por EvD y ejecutada por una evaluadora	No especifica	Un informe de evaluación en formato <i>Working Paper</i>	22.392 €

<i>Reconstruction</i> (Johnston, 2005)	conflicto y post-conflicto a través de cuatro estudios de caso en Afganistán, Kosovo, República Democrática del Congo y Sierra Leona			externa			
<i>Thematic Evaluation: Migration and Development</i> (Murison, 2005)	Política del DFID y acciones específicas en materia de migración relativas a investigación e intervención en Asia Meridional y África Subsahariana	1995-2005	Formativa, simultánea, de diseño y procesos, externa	Gestionada por EvD y ejecutada por una evaluadora externa	No especifica	Un informe de evaluación en formato <i>Working Paper</i>	18.857 €
<i>Thematic Evaluation: Modules HIV & AIDS</i> (Grellier, 2005)	Política del DFID y acciones específicas en materia de VIH y sida a través de tres estudios de caso en China, Uganda y Perú	2000-2005	Formativa, simultánea, de diseño y procesos, externa	Gestionada por EvD y ejecutada por una consultora externa	No especifica pero sí pone de manifiesto limitaciones temporales	Un informe de evaluación en formato <i>Working Paper</i>	18.857 €
<i>Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment</i> (COWI, 2006)	Política, estructura, incentivos y práctica del DFID en la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento de las mujeres. Análisis de tres estudios de caso –Balcanes Occidentales (Bosnia Herzegovina y Kosovo), La India y Nigeria– y tres líneas temáticas	1995-2005	Formativa, simultánea, de resultados, de procesos y externa	Gestionada por EvD y ejecutada por COWI (Dinamarca)	De agosto de 2005 a febrero de 2006	Un informe de evaluación con tres volúmenes diferenciados	471.490 €

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de evaluación e información proporcionada por el Departamento de Evaluación del DFID.

Anexo VII. Las evaluaciones de género de la cooperación sueca (2000-2010)

Evaluación de género	Objeto	Período de análisis	Tipo de evaluación	Agentes	Duración	Productos finales	Presupuesto ¹⁸⁶ (euros)
<i>Mainstreaming Gender Equality</i> (Mikkelsen <i>et al.</i> , 2002a)	Estrategia de <i>mainstreaming</i> de género a través de tres estrategias país –Bangladesh, Nicaragua y Sudáfrica– y 12 intervenciones específicas	1996-2001	Formativa, simultánea, de procesos, de resultados y externa	Gestionada por UTV. Ejecutada por COWI (Dinamarca) y CGI – Goss Gilroy (Canadá).	De octubre 2000 a enero 2002.	Cuatro informes de evaluación.	576.769 €
<i>Gender Equality in Swedish Development Cooperation</i> (Byron <i>et al.</i> , 2010a)	Estrategia de <i>mainstreaming</i> de género a través de dos estrategias país –Etiopía y Kenia– y cuatro intervenciones específicas	2002-2008	Formativa, simultánea, de procesos, de resultados y externa	Gestionada por UTV y el Equipo de Género de ASDI. Ejecutada por cuatro consultores independientes.	De julio a diciembre de 2009.	Un informe de evaluación y dos UTV <i>working papers</i> .	135.702 €
<i>Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes</i> (Farnworth, 2010)	Cinco programas de desarrollo agrícola de cinco países distintos: Etiopía, Kenia, Mozambique, Nicaragua y Zambia.	2001-2009	Formativa, simultánea, de diseño, procesos y resultados, externa.	Gestionado por UTV y el Equipo de Agricultura, Silvicultura y Seguridad Alimentaria de ASDI.	De septiembre de 2009 a mayo de 2010.	Un informe de evaluación y cinco UTV <i>working papers</i> .	163.022 €

¹⁸⁶ El presupuesto en coronas suecas ha sido convertido a euros utilizando el tipo de cambio actual.

				Ejecutado por AFC Consultants International GmbH y AVEDIS Social Development Consultants (Alemania).			
--	--	--	--	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de evaluación e información proporcionada por el Departamento de Evaluación de ASDI.

Anexo VIII. Las evaluaciones de la cooperación española (2000-2010)

Evaluación	Objeto	Período de análisis	Tipo de evaluación	Productos finales	Duración	Presupuesto (euros)
<i>Informe de Evaluación 9/2000. El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA (MAE, 2000)</i>	El PAEBA en El Salvador y Nicaragua	1993-2000	Formativa, final —en el caso de El Salvador— e intermedia —en el de Nicaragua—, de diseño y resultados, externa	Un informe de evaluación	No especifica	72.000 €
<i>Informe de Evaluación 10/2000. El Programa SAIL en la isla de Camiguin Filipinas (MAE, 2001)</i>	El Programa “ <i>Spanish Assistance for Integrated Livelihood</i> ” (SAIL) realizado en la isla de Camiguin, en Filipinas	1996-2000	Formativa, simultánea, de procesos y resultados, externa	Un informe de evaluación	De noviembre de 2000 a febrero de 2001	72.000 €
<i>Evaluación del Proyecto DRI Cotacachi (1998-2001) (MAE, 2002)</i>	El Proyecto de desarrollo rural integral en la provincia de Imbabura, Ecuador	1998-2001	Formativa, intermedia, diseño, de procesos y resultados, externa	Un informe de evaluación	No especifica	-----
<i>Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia (MAE, 2003a)</i>	El Programa de Reforma Judicial de la República de Bolivia, financiado por el Banco Mundial, y el Programa de Reforma del	1995-2002	Formativa, <i>ex post</i> — en el programa del BM— y simultánea — en el programa de AECI—, de diseño, procesos y	Un informe de evaluación	No especifica	-----

	Estado financiado por AECI		resultados, externa			
<i>Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Peruano 1999-2001 (MAE, 2003b)</i>	El Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano a través de una muestra de intervenciones	1999-2001	Formativa, final, de procesos y resultados, externa	Un informe de evaluación	No especifica	-----
<i>Evaluación del Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española (MAE, 2003c)</i>	El Programa de Patrimonio Cultural a través de tres actuaciones concretas en República Dominicana, Egipto y Perú	1996-2002	Formativa y sumativa, intermedia, de diseño, procesos y resultados, externa	Un informe de evaluación y tres informes específicos los diferentes proyectos analizados	No especifica	-----
<i>Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano (MAE, 2003d)</i>	El Programa de Cooperación con Bolivia a través de un conjunto de intervenciones de diferentes actores de la cooperación española	2000-2002	Formativa, intermedia, de diseño y resultados, externa	Un informe de evaluación	De octubre a diciembre de 2002	72.120 €
<i>Evaluación del Programa para la Recuperación del Patrimonio Histórico-arquitectónico y para el desarrollo turístico y agrícola</i>	Programa para la recuperación del patrimonio histórico arquitectónico y para el desarrollo turístico y agrícola de Cidade Velha, Cabo Verde	2001-2002	Formativa, final, de de diseño, procesos y resultados, externa	Un informe final de evaluación	De diciembre de 2003 a marzo de 2004	24.600 €

<i>de Cidada-Velha en la República de Cabo Verde (MAEC, 2004)</i>						
<i>Evaluación Intermedia del Proyecto Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguent, Mauritania (MAEC, 2005a)</i>	Programa de creación de un polo de desarrollo en la zona costera del asentamiento de Tiguent	2002-2004	Formativa, intermedia, de diseño y resultados, externa	Un informe de evaluación	Inicia en septiembre de 2004 y finaliza en 2005 si bien no se indica el mes	18.000 €
<i>Evaluación de la Cooperación Española en salud en Mozambique (MAEC, 2005b)</i>	Actuación de la cooperación española en el ámbito sanitario de Mozambique a través de una muestra de cuatro proyectos	2001-2004	Formativa, simultánea, de diseño, procesos y resultados, externa	Un informe de evaluación	De abril de 2004 a marzo de 2005	24.947 €
<i>Evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC) (MAEC, 2005c)</i>	Programa de Alfabetización y Educación Básica para Adultos (PAEBA) en dos países concretos, Honduras y Nicaragua.	1997-2003	Formativa, final, diseño, de diseño, procesos y resultados, externa	Un informe de evaluación	De agosto de 2004 a mayo de 2005	-----
<i>Evaluación ex-post</i>	Programa de	2001-2004	Formativa, <i>ex post</i> , de diseño, procesos y	Un informe de evaluación	De septiembre de 2004 a julio de 2005	-----

<i>del programa de desarrollo local y fortalecimiento municipal de Honduras PRODEM HON (MAEC, 2005d)</i>	Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PRODEM HON)		resultados, externa			
<i>Evaluación del Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica (MAEC, 2007a)</i>	El Programa ARAUCARIA a través del estudio de tres proyectos integrales (Río San Juan, Nicaragua; Batoruco, República Dominicana y Apolobamba, Bolivia) y uno sectorial (León, Nicaragua)	1998-2006	Formativa, intermedia, de diseño, procesos y resultados, externa	Un informe de evaluación global y cuatro informes de evaluación específicos, uno por estudio de caso	De marzo de 2006 a febrero de 2007	134.000€
<i>Evaluación de la Cooperación Española en Marruecos (MAEC, 2007b)</i>	La política de cooperación en este país a través de un examen de una muestra representativa de los sectores en los que actúa – salud, educación, gobernabilidad–	2001-2005	Formativa, intermedia, de diseño, procesos y resultados, externa	Un informe de evaluación	De abril de 2006 a septiembre de 2007	81.600 €
<i>Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el</i>	El Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM) para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior de la AECI a través de algunas	2003-2007	Formativa, intermedia, de diseño, procesos y resultados, externa	Un informe de evaluación	De marzo de 2006 a junio de 2007	134.000 €

<i>Exterior</i> (MAEC, 2008a)	de sus operaciones realizadas en Ecuador, Honduras y Marruecos					
<i>Evaluación de la Cooperación Española con México</i> (MAEC, 2008b)	La política de cooperación española con México analizando, en concreto, los sectores de gobernabilidad, educación, libertad y capacidad cultural.	2002-2006	Formativa, intermedia, diseño, procesos y resultados, externa	Un informe de evaluación	18 semanas No se explicitan meses concretos	91.552€
<i>Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008</i> (MAEC, 2009a)	El II Plan Director de la Cooperación Española	2005-2008	Formativa, final, de procesos y resultados, final	Un informe de evaluación	De abril a septiembre de 2008	15.000 €
<i>Informe de Evaluación del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración</i> (MAEC, 2009b)	La cooperación técnica desarrollada a través del Programa de Cooperación Bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración mediante el estudio de 5 asistencias técnicas en México, 5 Costa Rica y 5 Ecuador	2003-2008	Formativa, intermedia, de diseño, procesos y resultados, externa	Un informe de evaluación	De julio a diciembre de 2008	65.100 €

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de evaluación e información proporcionada por la División de Evaluación.